

EL IMPULSO AUTONÓMICO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN

David Parra Gómez

*Doctor en Derecho Constitucional
Profesor asociado. Universidad de Murcia*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

EXTRACTO

Las Comunidades Autónomas pueden, porque así se lo autoriza el artículo 87.2 de la Constitución, iniciar leyes estatales tanto ante el Gobierno de la Nación como ante el Congreso de los Diputados. El ejercicio de esta primera modalidad de iniciativa, el impulso de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, abre todo un panel de cuestiones a tratar, algunas más sustantivas, como saber el porqué de dicha previsión (¿para qué estimular la puesta en marcha de la ley ante un órgano que no es un legislador?), y otras estrictamente procedimentales (principalmente referidas a la tramitación que han de seguir, en el seno del Gobierno, las solicitudes de proyectos de ley remitidas por los parlamentos regionales); a todas las cuales el presente trabajo trata de dar respuesta.

Palabras clave: iniciativa legislativa, Comunidades Autónomas, Gobierno, proyecto de ley y ley.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

THE REGIONAL PROMOTION OF THE GOVERNMENT LEGISLATIVE INITIATIVE

David Parra Gómez

ABSTRACT

The article 87.2 of the Spanish Constitution assigns to the Assemblies of the Autonomous Communities the power to initiate state laws, power that can exercise before the National Government or the Chamber of Deputies. The procedure for exercising the request to government bills opens some substantive problems (for example, why should stimulate the implementation of the law before a body which is not a legislator?), and others of a procedural nature (mainly concerning the processing to be followed within the Government requests for bills approved by regional parliaments); all of which this study try to respond.

Keywords: legislative initiative, Autonomous Communities, Government, bill and law.

Sumario

I. Introducción

II. Lo que el Derecho dice al respecto

1. La fase autonómica. Formulación articulada o no articulada del impulso correspondiente por el Parlamento regional
2. La fase estatal y la actuación (o no actuación) del Gobierno central
 - 2.1. Precisiones iniciales y marco normativo
 - 2.2. La asunción, en su caso, del impulso autonómico por parte del Gobierno de la Nación: El «pase previo» del Consejo de Ministros
 - 2.3. *Excursus*: Ventajas e inconvenientes que puede comportar esta modalidad de iniciativa autonómica. Consideraciones sobre la supuesta preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno

III. Lo que el Derecho no dice. Los hechos como «pasivo» de esta figura

1. Una causa que todavía pertenece al terreno del Derecho: Sobre el despropósito que supone el que a una facultad atribuida por la Constitución a los Parlamentos autonómicos no le siga procedimiento o consecuencia alguna
2. Y dos consecuencias de tal despropósito
 - 2.1. Una secuela imposible de evitar: El desentendimiento prácticamente total del Gobierno de la Nación
 - 2.2. Y una práctica disfuncional ya comprobada: La utilización desviada de esta figura con propósitos distintos de los que se le suponen. El caso de Murcia

IV. Conclusión. Ideas para una propuesta *de lege ferenda*: La necesidad de imponer unas mínimas obligaciones al Gobierno central impulsado por esta vía

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de esta investigación es analizar el ejercicio de la iniciativa legislativa que las Comunidades Autónomas pueden ejercer, porque así se lo autoriza el artículo 87.2 de la Constitución española (CE), ante el Gobierno de la Nación. Justificar esta elección requiere que, antes de entrar en tal análisis, hagamos algunas consideraciones preliminares. No deberían ser muchas porque va de suyo que toda cuestión relacionada con la iniciativa legislativa tiene un interés manifiesto y casi indiscutible. Aunque es posible que no llevara toda la razón, sí se aproximaba bastante a ella ROYER-COLLARD cuando en la primera mitad del siglo XIX, apenas rebasados los momentos iniciales del constitucionalismo francés, decía –la cita se ha hecho después tópica– que «proposer la loi, c'est régner», esto es, que iniciar la ley es reinar. Claro que hay algo de exageración en tal aserto, sobre todo visto desde hoy cuando ya sabemos que hay muchos otros elementos que determinan quién «reina» o, tanto da, quién gobierna y detenta el poder. Pero también en él hay mucho de verdad. Tener la iniciativa legislativa es tener la llave con la que se controla –se abre o se deja de abrir– el procedimiento que posibilita y permite la existencia de las leyes. Desde esta perspectiva, por tanto, quien es el dueño de la iniciativa legislativa es el dueño de la ley y quien no la tiene no puede hacer demasiado sobre ella. Cuando ese titular de la iniciativa es uno solo, ese dato ya nos define, por sí mismo, la forma de gobierno ante la que nos encontramos. Y cuando son varios, esto es, cuando estamos en presencia de un sistema de iniciativa plural, la determinación de esos sujetos plurales constituye a su vez una acotación perfecta, privilegiada, del ámbito de poder o, lo que es igual, de los sujetos que efectivamente cuentan a la hora de ejercer la acción de gobierno.

Habitualmente, durante el largo tiempo del constitucionalismo clásico, esos sujetos habían venido siendo el monarca, el Parlamento como alto órgano del Estado, los parlamentarios –como individualidad o como grupo– o el Gobierno. Y en la elección, combinada o no, de tales titulares de la iniciativa legislativa solía quedar definida –al menos implícitamente enunciada– la condición misma del régimen (democrático, no democrático; parlamentario, no parlamentario; dualista, monista) en el que tal opción se incardina. No obstante, de un tiempo a esta parte se han registrado determinadas novedades en el planteamiento anterior que, sin modificarlo, lo amplían y obligan a resolver sobre él con una visión simétricamente ampliada. En concreto, a aquellos sujetos de la iniciativa legislativa que acabamos de mencionar han venido a añadirse otros nuevos con los que antes nunca se contó; fundamentalmente, los propios ciudadanos con sus firmas (iniciativa legislativa popular, desde el primer tercio del pasado siglo) y los territorios de las regiones o comunidades que integran el Estado donde la condición territorialmente compuesta de este así lo permite.

Visto desde la historia, el reconocimiento de esta facultad de iniciativa autonómica de leyes estatales ha supuesto una importante novedad en nuestra ya larga trayectoria constitucional. Tradicionalmente, la iniciativa legislativa ha tenido en nuestro Derecho una configuración dualista (la iniciativa correspondía al rey y a las Cortes en las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876 o a las Cortes y al Gobierno en la Constitución de 1931), salpicada, no obstante, de algún periodo monista en el que se estableció un monopolio en favor del monarca (Estatuto Real de 1834). Pero, por lo que aquí nos importa, ni siquiera el Proyecto de Constitución Federal de 1873 o la Constitución de 1931, pese a contemplar modelos territoriales compuestos, reconocieron a los Estados miembros o a las regiones constitutivas del Estado integral, respectivamente, la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento central. Tal reconocimiento se realiza ahora por primera vez, y se realiza, además, adoptando un criterio de doble opción sin precedentes en otros sistemas descentralizados, ya que pone a disposición de las Asambleas autonómicas dos posibilidades de iniciativa formalmente distintas: la de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, y la de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley.

La atención científica a esta novedad no se corresponde, sin embargo, con su interés. El más somero examen de la bibliografía existente muestra que los excelentes trabajos sobre la potestad de iniciativa legislativa con los que contamos se han ocupado preferentemente de cuestiones relacionadas con la facultad de iniciativa en su condición general o en su ejercicio por el Gobierno o por los diputados y senadores como supuestos más comunes. Incluso sobre la iniciativa legislativa popular no falta literatura que la analice. Sin embargo, prácticamente no se ha llevado a cabo ningún comentario teórico que trate de dar sentido, hacer la crítica y elaborar unas ciertas garantías a la utilización de la facultad de iniciativa legislativa autonómica y, en particular, a la vía prevista ante el Gobierno¹.

Pasando a ocuparnos tan solo de esta última posibilidad, el análisis del uso de la facultad de iniciar una ley estatal de la que disponen las Comunidades Autónomas cuando esta se hace efectiva ante el Gobierno de la Nación abre todo un panel de cuestiones, algunas más sustantivas, como saber el porqué de dicha previsión (¿para qué estimular la puesta en marcha de la ley ante un órgano que no es un legislador o, al menos, no es el legislador cuya actividad se persigue?, ¿qué ventajas

¹ En efecto, los escasos trabajos que han ocupado de la iniciativa legislativa autonómica se han referido casi exclusivamente de la segunda de las vías acogidas por el artículo 87.2 de la CE, la remisión de proposiciones de ley a la Mesa del Congreso. Así lo hacen, entre otros, GERPE LANDÍN, M.: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en Aparicio, M. A. (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, pág. 167; HERRERO LERA, M.: «Artículo 87: Iniciativa legislativa», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1988, págs. 209-240; MOLLINEDO CHOCANO, J. J.: «La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas», en *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998; GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: «La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22, 1998; GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: «La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.

puede tener esta forma de plantear –de abrir– la figura que nos ocupa?), y otras estrictamente procedimentales, a todas las cuales tendremos que ir dando respuesta. Para ordenar las mencionadas cuestiones será útil indicar que el ejercicio de la facultad de solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de ley que el artículo 87.2 de la CE atribuye a las Asambleas de las Comunidades Autónomas se articula a través de tres fases claramente diferenciadas, de las cuales tan solo las dos primeras pertenecen, en sentido estricto, a dicho instituto:

La primera de estas fases tiene lugar en el seno de los Parlamentos regionales de acuerdo con lo previsto en sus respectivos reglamentos parlamentarios, y se concreta en la aprobación por tales Cámaras de la remisión al Gobierno de una solicitud o propuesta de proyecto de ley.

La segunda fase se desarrolla en el seno del Gobierno, el cual, si decide discrecionalmente atender la solicitud remitida por una Asamblea autonómica, iniciará el procedimiento de elaboración, aprobación y posterior remisión a las Cortes del proyecto de ley previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

Es verdad que, además, dicho proceso, caso de llegar hasta ahí, incluye una tercera y última fase la cual habrá de tener lugar en las Cortes Generales con sujeción a lo previsto por los Reglamentos del Congreso y del Senado y deberá concretarse en la tramitación del proyecto de ley presentado a través del procedimiento legislativo previsto al efecto, a resultas del cual puede aquel devenir en ley estatal. Pero es obvio que el estudio de este tercer estadio pertenece ya al propio de la tramitación común a cualquier proyecto de ley, sin singularidades que tengan que ver con la figura que estamos considerando, y, por lo tanto, excede claramente del objeto de la presente investigación.

II. LO QUE EL DERECHO DICE AL RESPECTO

1. LA FASE AUTONÓMICA. FORMULACIÓN ARTICULADA O NO ARTICULADA DEL IMPULSO CORRESPONDIENTE POR EL PARLAMENTO REGIONAL

En relación con la primera de las fases antes mencionadas, la mayoría de los reglamentos parlamentarios autonómicos² asimilan la tramitación para el ejercicio de la iniciativa ante el Go-

² Sin embargo, sorprende que el Reglamento parlamentario de La Rioja no haga referencia alguna a este tipo de iniciativa y solo regule (art. 156) «la elaboración de proposiciones de ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados», a pesar de que el artículo 19.1 i) del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma establece que «... el Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones [...] ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma». Entendemos, no obstante, que el Parlamento riojano podrá también aprobar solicitudes de proyectos de ley al Gobierno al tratarse de una facultad constitucional y estatutariamente reconocida.

bierno a la seguida para la actuación de la otra vía prevista en el artículo 87.2 de la CE, la remisión de proposiciones de ley al Congreso, lo que conlleva dos importantes consecuencias o, para ser más exactos, la necesidad de realizar dos obligadas puntualizaciones:

En primer lugar, que las reglas procedimentales que se aplican para que las Asambleas adopten la decisión que comentamos serán las propias del procedimiento legislativo común u ordinario previstas en aquellos reglamentos para elaborar todo tipo de proposiciones de ley, y a cuyo través aquellas Cámaras aprueban sus propias leyes en sus respectivos ámbitos de competencia, aunque con algunas especialidades procedimentales, entre las que cabe destacar, por ser también de aplicación al caso que nos ocupa, la aprobación de la iniciativa mediante mayoría absoluta del Pleno donde así esté establecido³.

³ Vid., los artículos 172.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: «1. La [...] solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 87.2 de la Constitución, se tramitará(n) de acuerdo con lo previsto por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario»; 219.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón: «Los trámites a seguir en las Cortes de Aragón serán los establecidos en este reglamento para las proposiciones de ley»; 163 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: «Las proposiciones y proyectos de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán por el procedimiento legislativo común y habrán de ser aprobados en votación de totalidad por mayoría absoluta de la Cámara»; 185.3 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares: «Los trámites a seguir en el Parlamento de las Illes Balears serán los previstos en este reglamento para las proposiciones de ley»; 193 del Reglamento del Parlamento de Cantabria: «Las iniciativas previstas en el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán y aprobarán de conformidad con las normas que regulan el procedimiento legislativo común, sin otra especialidad que la aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta»; 131.1 del reglamento de las Cortes de Castilla y León: «La [...] solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 87.2 de la Constitución, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario»; 169.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha: «Las proposiciones o proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior se tramitarán en las Cortes de Castilla-La Mancha de acuerdo con lo ordenado en este reglamento para el procedimiento legislativo común, y deberán ser aprobados en votación final por el Pleno de la Cámara y por mayoría absoluta»; 193.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: «La solicitud al Gobierno de la nación de adoptar proyectos de ley [...] se tramitará de acuerdo con lo previsto por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario»; 163.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia: «La [...] solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de los proyectos de ley a que se refiere el apartado f) del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, se harán de acuerdo con lo que prevé este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario»; 156.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja: «La elaboración de proposiciones de ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados conforme al artículo 87.2 de la Constitución, se ajustará a lo previsto en este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario, sin otra especialidad que la necesaria aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta»; 176.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: «Los proyectos y proposiciones de iniciativa legislativa de la Asamblea de ante el Congreso de los Diputados mediante proposición de ley se presentarán de forma articulada y se tramitarán por el procedimiento legislativo común»; 212.1 del reglamento del Parlamento de Navarra: «La elaboración por el Parlamento de Navarra de las propuestas y proposiciones de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se ajustará a lo establecido en el capítulo II del título VI de este reglamento»; 170.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas: «La [...] solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 87.2 de la CE, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario»; y 170.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: «1. La [...] solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 87.2 de la CE, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario».

Y, en segundo término, que a pesar de que, en principio y como ya vimos en su lugar, la previsión del artículo 87.2 de la CE puede ser cubierta por la Asamblea autonómica, o bien enviando un texto articulado para que el Gobierno, si lo considera oportuno, decida sobre su eventual remisión al Congreso de los Diputados como proyecto de ley, o bien remitiéndole una mera solicitud o comunicado en el que exprese su interés por la regulación de una determinada materia, la posterior regulación reglamentaria de dicha alternativa aboca (con las solas dos excepciones que enseguida comentamos) a la imposición casi generalizada de que lo hay que remitir al Gobierno es un texto articulado, bien que esa imposición provenga, como acabamos de ver, de la regulación realizada por los citados reglamentos y no de los términos del precepto constitucional mencionado, lo que la priva de un valor absoluto⁴.

Existen, no obstante, dos reglamentos parlamentarios regionales que excepcionan o suavizan esta imposición, según advertimos más arriba, en los términos siguientes:

- a) El primero de ellos es el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (RARM), cuyo artículo 147 precisa en su punto 2.º que la Asamblea puede solicitar del Gobierno «... la presentación del oportuno proyecto de ley, cuyo texto se incluirá formulado en un anexo», es decir, incluyendo un texto articulado, lo que supondría acogerse a la regla más común, no obstante lo cual en su punto 3.º abre también a la Asamblea la posibilidad de que indique simplemente al Gobierno «... con exactitud el objeto sobre el que deba versar el proyecto de ley, pero confiando a dicho órgano su formulación». En consonancia con esta doble posibilidad, el artículo 148 establece, asimismo, dos procedimientos distintos para que la Asamblea murciana llegue a cada uno de tales resultados, con diferencias de trato, incluso, que no siempre se justifican. Decimos esto porque en el primer caso (adopción de un texto articulado), las normas procedimentales a utilizar son, según el artículo 148.1, las que el Reglamento establece para la elaboración y adopción parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley: «... tanto los requisitos de iniciativa –dice su texto– como los trámites de enmienda, audiencia, debate y votación del texto articulado que deba proponerse (al Gobierno central), se ajustarán a lo que este reglamento dispone para la elaboración de los proyectos y proposiciones de ley...», a lo cual añade, acto seguido, una referencia a los sujetos dotados de capacidad para iniciar tal proceso cuyo contenido debemos retener a fin de poder cotejarlo después con la otra posibilidad conocida: «... admitiéndose –dice– para iniciarlo cualquiera de las vías previstas en el artículo 118».

⁴ Así se deriva, por ejemplo, de los artículos 154.2 a) del Reglamento del Parlamento de Canarias: «El articulado del proyecto [...] de ley deberá ser integrado en la proposición aprobada...»; 74.3 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta: «El acuerdo de la Asamblea [...] deberá incluir como anexo el texto articulado que se eleva al Gobierno de la Nación para su adopción»; 177 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: «Los proyectos y proposiciones de solicitud al Gobierno para la adopción de un proyecto de ley se presentarán de forma articulada...»; y 72.2 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla: «... el acuerdo de la Asamblea por el que se solicite al Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley [...] se acompañarán de un texto articulado...».

Atendida, por tanto, esta remisión y visto el contenido del citado artículo 118 del RARM, podrán iniciar en la Asamblea el proceso de aprobación de un borrador de proyecto de ley a enviar al Gobierno, cuando ese borrador se materialice en un texto articulado, el Consejo de Gobierno, el portavoz de un grupo parlamentario de los constituidos al inicio de la legislatura, un diputado con la firma de otros tres, así como los municipios y las comarcas, amén de los ciudadanos de la Región de Murcia (conforme a lo que determina la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas). Sin embargo, en el segundo caso, en el que no va a haber un texto articulado, el procedimiento es el dispuesto en el Reglamento para las mociones porque así lo afirma ahora el artículo 148.2 del RARM: «... la iniciativa –advirtamos aquí su mención expresa–, enmienda, audiencia, debate y votación [...] se realizará conforme a lo dispuesto para las mociones y siempre en el Pleno». Ello comporta, por tanto, un reenvío a los artículos 187 y 188 del RARM donde esa regulación de las mociones está ubicada y, en consecuencia, si nos atenemos a los aspectos que afectan a la capacidad para iniciarlas, resultaría que en este caso (sugerencia sin adjuntar texto), tan solo podrían iniciar el proceso que nos ocupa (art. 187.1) «un grupo parlamentario o [...] un diputado con la firma de otros dos», diferencia de trato con los proyectos sí articulados que difícilmente se entiende y que, en cierto modo, habría que atribuir a una mala técnica legislativa. Sí cabe aceptar que la distinta formalización de ambos supuestos, articulada en un caso y no en otro, comporte diferencias respecto del modo de trabajarlos, pero no se explica con igual facilidad que tales distinguos afecten también a los sujetos capaces de abrir el proceso. A nuestro juicio, la cuestión habría que solventarla realizando una interpretación expansiva del artículo 148.2 del RARM según la cual, olvidando la literalidad con la que el citado precepto se refiere también a la iniciativa, pasáramos a considerar que todos los sujetos con capacidad para estimular la iniciativa del Gobierno de la Nación mediante el depósito de un proyecto articulado de ley estatal la tienen, asimismo (quien puede lo más, puede lo menos), para impulsar esa iniciativa cuando se trate de una sugerencia y no de un texto articulado.

- b) Por su parte, en fin, como segunda de aquellas dos normaciones con matices que anunciábamos, el Reglamento del Parlamento Vasco precisa en su artículo 230⁵ que las «proposiciones no de ley» a través de las cuales se promueve la iniciativa ante el Gobierno se tramitarán conforme al régimen general previsto para las proposiciones no de ley en el Reglamento (arts. 172-177), salvo que –añade– las

⁵ Artículo 230 del RPV: «1. Corresponde a los grupos parlamentarios presentar las proposiciones no de ley para promover la iniciativa citada en el párrafo a) del artículo anterior. Dichas proposiciones no de ley se tramitarán conforme al régimen general previsto en el capítulo II del título IV del Reglamento. 2. Si las iniciativas presentadas incorporasen una propuesta articulada, se tramitarán de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario previsto en la sección 2.ª del capítulo II del título III del Reglamento».

iniciativas presentadas incorporen una propuesta articulada, en cuyo caso se tramitarán de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, lo cual abre una doble posibilidad muy similar a la del caso murciano. En consecuencia –como allí, y sin que sea preciso repetir aquí la idéntica censura que dicha regulación nos merece–, podrán iniciar el procedimiento para la aprobación del estímulo de la iniciativa gubernamental que incorpore una propuesta articulada un grupo parlamentario, un parlamentario con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara, las Juntas Generales de los territorios históricos y los electores en los términos regulados en la Ley de Iniciativa Legislativa Popular (art. 147); mientras que las meras proposiciones no de ley, sin texto articulado, solo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios (art. 172).

2. LA FASE ESTATAL Y LA ACTUACIÓN (O NO ACTUACIÓN) DEL GOBIERNO CENTRAL

2.1. Precisiones iniciales y marco normativo

Llegada la solicitud del Parlamento autonómico al Gobierno de la Nación, las posibilidades que se abren son, obviamente, dos: el Gobierno puede, sencillamente, archivar (si es que lo hace, lo cual no es ni siquiera tan seguro a la vista de nuestras indagaciones) dicho documento, puesto que el Derecho no le obliga a más, o puede hacerse cargo de la conveniencia o inconveniencia del asunto propuesto optando por debatir sobre su eventual conversión en proyecto de ley, iniciativa que a partir de aquí pasaría a ser del propio Gobierno. Por razones más que evidentes, la primera de ambas posibilidades (el Gobierno se desentiende de tal escrito) no es que no tenga interés; lo tiene y mucho, y de ello hablaremos más tarde, pero lo que no posee es un régimen procesal que, en este caso, sería tan absurdo como vacío de contenido. Así pues, es a la segunda de esas posibilidades –nada frecuente en la práctica, por cierto– a la que van referidas las alusiones al «marco normativo» que hacemos a continuación. No obstante, antes de abordar el estudio de la tramitación que han de seguir en el seno del Gobierno las solicitudes de proyectos de ley aprobadas por los Parlamentos regionales de las que aquel hubiera decidido hacerse cargo, no estará de más que adelantemos dos advertencias, ambas en el sentido de marcar dos simétricas dificultades que el tema presenta:

- a) La primera de ellas tiende a arrojar luz sobre el hecho de que la regulación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley no define un proceso formal a cargo del Gobierno en sentido estricto y riguroso, por cuanto –de una parte– enumera una serie de trámites aislados (algunos de ellos no exentos de cierta complejidad) que considera requisitos mínimos para la aprobación de una norma, un conjunto de fases con eficacia desigual que no conforman un procedimiento completo, y –de otra parte– en la medida en que, además, ese proceso está pensado por el Derecho más desde la perspectiva de las Cámaras que desde la del Gobierno, por importante

que sea su intervención en el mismo. A ello se une, asimismo, cierta falta de atención por parte de la doctrina, que, como ya puso de manifiesto VIVER PI-SUNYER en 1986, «... se ha centrado en aspectos muy concretos de dicho procedimiento, faltando estudios más globales y, en especial, más dedicados a los aspectos propios de la técnica legislativa y a la finalidad de proponer propuestas concretas»⁶.

- b) Y la segunda de esas consideraciones consiste en recordar, viniendo ya a los aspectos que interesan de forma más específica a esta tesis, que prácticamente no se ha llevado a cabo ningún comentario teórico que trate de dar sentido, hacer la crítica y elaborar unas ciertas garantías a la utilización de la facultad de impulso autonómico de la iniciativa legislativa gubernamental prevista por el artículo 87.2 de la CE.

Por lo demás, esa construcción teórica completa de las relaciones entre las Asambleas autonómicas y el Gobierno solo será posible en la medida en que se realice progresivamente una práctica capaz de ser conocida, comentada, canalizada y criticada por la teoría, cosa que, como señalaremos en su lugar, hoy día no existe, dificultando aún más la tarea que nos ocupa. Y es que, como confirman las muchas dificultades encontradas para obtener información sobre tal práctica⁷, podemos afirmar que, si bien es cierto que las Comunidades Autónomas han sido parcas en el envío de proposiciones de ley al Congreso, la utilización de la vía estudiada en este capítulo, la vía gubernamental, ha sido todavía más reducida. Sin duda, la frecuente ausencia de voluntad política —no solo por parte del Gobierno central, sino, lo que no deja de ser aún más sorprendente, por parte de los propios Parlamentos regionales— está en la base del fiasco de esta figura.

No obstante, teniendo en cuenta que el procedimiento «prelegislativo» (entendiendo por tal el conjunto de actuaciones que el Gobierno lleva a cabo para preparar el ulterior proceso legislativo) ha de tratar de garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los eventuales proyectos de ley con el fin de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, tal y como ha tenido ocasión de proclamar el Tribunal Supremo⁸, entendemos que procede que nos ocupemos

⁶ VIVER PI-SUNYER, C.: «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», en *Autonomías. Revista catalana de Derecho Público*, núm. 21 (ejemplar dedicado a la memoria de Vilaseca Marcet, J. M.), 1996, pág. 31.

⁷ En efecto, los reiterados requerimientos de información dirigidos a lo largo de nuestra investigación a todas las Asambleas de las Comunidades Autónomas y al Gobierno han sido infructuosos, de modo que no hemos podido obtener información que nos permita responder a los siguientes interrogantes: cuáles son las concretas solicitudes de adopción de proyectos de ley remitidas por los Parlamentos regionales al Gobierno hasta el momento; cuál ha sido la tramitación seguida por las mismas; cuántas de estas solicitudes han sido rechazadas y cuántas se han convertido en proyectos de ley, y si estos proyectos incluyen modificaciones respecto de las propuestas autonómicas primigenias; y cuántos de los proyectos de ley que tienen su origen en el ejercicio de la modalidad de iniciativa autonómica que nos ocupa se han convertido finalmente en leyes.

⁸ SSTs de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras.

aquí de cuanto corresponde a dicha actividad gubernamental provocada por la iniciativa legislativa ejercida por alguna o algunas de las Comunidades o Ciudades Autónomas. Empecemos, pues, por mencionar cuanto hace al complejo de normas que pretenden regirla.

El marco normativo que define en sus líneas fundamentales el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, tanto si la misma procede de su propio impulso como si proviene –cual es el caso aquí– del impulso de una Comunidad Autónoma, está determinado en la propia Constitución y, en su desarrollo básico, en la 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencias y Funcionamiento del Gobierno (Ley del Gobierno⁹) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁰.

Comenzando por referirnos a la citada regulación constitucional, el artículo 88 de la CE se limita a establecer que: «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», exigencias ambas que, obviamente, deben afectar también al caso que nos ocupa. Hasta 1997, el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno establecido en desarrollo de aquella norma constitucional estaba regulado fundamentalmente¹¹ en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (capítulo 1.º, título VI, arts. 129 a 132), que trataba del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y que, en lo que concierne a la elaboración de proyectos de ley, contenía un criterio de elaboración difusa similar al seguido en Alemania (en contraste con el modelo de «elaboración concentrada» más propio del área anglosajona)¹² al establecer el artículo 129.1 que:

⁹ La Ley del Gobierno ha sido modificada recientemente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En concreto, esta última ley (disposición final tercera) modifica los artículos 4.2, 5, 6.2, 7.2., 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 20, así como todo el título V («De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno», artículos 22 a 28) de la Ley del Gobierno, y añade a la misma un título VI («Del control del Gobierno») en el que se incluye como artículo 29 una nueva redacción del antiguo artículo 26. Modificaciones todas ellas vigentes desde el 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2015 citada.

¹⁰ Y ello en virtud de la remisión a esta ley llevada a cabo por el artículo 22 de la Ley del Gobierno. La Ley 39/2015 ha derogado (desde su entrada en vigor, la cual –al igual que la Ley 40/2015 antes mencionada– se produjo el 2 de octubre de 2016) la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A tenor de lo dispuesto en su artículo 129, en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley deberá quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia en los términos previstos en dicho artículo. Por otra parte, tanto el artículo 133 de esta ley como el apartado segundo del artículo 26 de la Ley del Gobierno regulan un novedoso trámite de consulta pública a sustanciar con carácter previo a la elaboración de los anteproyectos de ley.

¹¹ También intervenían en la regulación de la iniciativa legislativa del Gobierno las siguientes normas sectoriales: la Ley sobre régimen jurídico de la Administración del Estado, de 20 de julio de 1957; la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado; así como el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

¹² MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI-SUNYER, C. realizan un interesante estudio comparado del modelo británico de redacción concentrada de los proyectos de ley y del ejemplo alemán de redacción difusa en «¿Quién redacta las leyes?

«La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciará por el centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad de aquellos».

Siguiendo ese mismo modelo alemán que mencionamos, el Consejo de Ministros aprobó mediante Acuerdos de sus respectivas fechas las «Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Subsecretarios», de 16 de noviembre de 1983, que fueron modificadas por Acuerdo de 9 de octubre de 1987 y sustituidas por las «Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (texto refundido)» de 9 de diciembre de 1989, a su vez derogadas por las vigentes «Instrucciones» de 26 de julio de 1996¹³; a ellas hay que añadir el «Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros», de 26 de febrero de 1990; y las «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley», de 18 de octubre de 1991, que fueron derogadas por las vigentes «Directrices de técnica normativa» de 22 de julio de 2005. Documentos todos que afectan también a los textos producto del impulso de una Comunidad Autónoma, bien que con las adaptaciones que correspondan, y no digamos a aquellos otros supuestos en los que la Comunidad de que se trate haya preferido deferir al Gobierno de la Nación la concreta elaboración de dicho anteproyecto, ya que en este caso, como es obvio, todas estas directrices dirigidas a los órganos o dependencias del Gobierno central pasarán a tener una relevancia aún mayor.

La Ley del Gobierno (LG) derogó los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y abandonó acertadamente el tratamiento procedimental unitario de la elaboración de los reglamentos y los anteproyectos de ley al establecer una regulación separada y distinta de ambos tipos normativos: la iniciativa legislativa del Gobierno, supuesto este que es el que aquí nos atañe (art. 22 LG), y el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 23 y 24 LG). Además, tanto la LG como la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) —norma esta última ya derogada por la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público— establecieron no solo la estructura básica de los Ministerios, sino que, además, determinaron las competencias nucleares de estos, entre las que están, por lo que a nuestro tema interesa, las que afectan al desarrollo legislativo y a la elaboración de textos normativos, cometido que esta vez abordan a partir de la posición orgánicamente angular de las Subsecretarías y de las Secretarías Generales Técnicas dependientes de ellas¹⁴.

Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los proyectos de ley», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, pág. 8.

¹³ Que, por cierto, no fueron publicadas jamás en el BOE, lo que debe ser objeto de la más severa censura puesto que solo desde una perspectiva excesivamente restrictiva y cicatera cabe considerarlas como «normas únicamente de uso interno».

¹⁴ En efecto, la LG opta por un desarrollo estricto del artículo 98.1 de la CE al determinar de forma restrictiva los componentes del Gobierno (presidente, vicepresidentes y ministros), y configura la acción política del Gobierno desde los principios de dirección presidencial, colegialidad y responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno, junto con el principio

A lo anterior queda añadir que la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el Gobierno, modificó el artículo 22.2 de la LG (elaboración de proyectos de ley) y añadió un segundo párrafo en el art. 24.1 b) (elaboración de reglamentos) para exigir que se redacte para cada proyecto un «Informe sobre el impacto por razón de género» con el objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación, criterio este que después ha venido a confirmar tanto el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 sobre Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres¹⁵ como la actual redacción del artículo 26.3 f) de la LG¹⁶.

Por último, para completar nuestra referencia al marco normativo dentro del cual habrá de moverse el Gobierno si es que decide hacer suyo el impulso legislativo que le llega desde un Parlamento regional, el Real Decreto 1083/2009 regula la inclusión de las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos 22.2, 24.1 a) y 24.1 b), párrafo segundo, de la LG en un único documento denominado «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este. Por esta razón, el 11 de diciembre de 2009 el Consejo de Ministros aprobó la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, herramienta básica para los órganos o centros directivos que elaboran normas al establecer las pautas orientativas metodológicas y el orden de actuaciones que han de seguir a la hora de elaborar los diferentes elementos que componen la Memoria¹⁷.

departamental que otorga a cada titular una amplia autonomía y responsabilidad en la gestión política. La LOFAGE, por su parte, en concordancia con los principios constitucionales recogidos en el artículo 103 de la CE y con el fin de garantizar la eficacia en la gestión, apostó por una profesionalización de la Administración, todo lo cual determina la distinta intervención del Gobierno y de la Administración en la realización de los textos legislativos. Dicha separación radical se manifiesta en una división de las funciones entre tareas propiamente técnicas y por tanto, teóricamente exentas de contenido político, y tareas propiamente políticas o de dirección política de las que son responsables completamente los ministros y parcialmente los secretarios de Estado (aunque la LG los considere órganos de colaboración muy cualificados, no llega a incluirlos en el Gobierno), a los que se sitúa en una posición intermedia como responsables políticos y administrativos «en un engarce fundamental entre el Gobierno y la Administración» (exposición de motivos de la LG, párrafo 11). Es justamente a través de esta actividad de elaboración de textos legislativos cuando mejor se manifiesta la continuidad unitaria que conforman Gobierno y Administración como Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo. *Vid.*: OVEJERO PUENTE, A. M.: «La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, págs. 133-136.

¹⁵ El citado artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 exige la elaboración de un Informe sobre impacto de género en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general y planes de especial trascendencia económica, social, cultural o artística que haya de aprobar el Consejo de Ministros.

¹⁶ Según el cual, la «Memoria del Análisis de Impacto Normativo» a elaborar con carácter preceptivo por el centro directivo competente ha de contener, entre otros, un apartado relativo al impacto por razón de género, «que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto».

¹⁷ Asimismo, y sin que sea preciso dedicarle aquí un desarrollo más extenso, habitualmente son los Decretos que regulan la estructura de cada Ministerio los que acaban de fijar, para cada sector de la vida pública, determinados aspectos de

2.2. La asunción, en su caso, del impulso autonómico por parte del Gobierno de la Nación: El «pase previo» del Consejo de Ministros

Pasemos, pues, de la mera descripción del marco normativo que rige la actuación del Gobierno central iniciada –en su caso– cuando este recibe el impulso legislativo autonómico a la apreciación del contenido de tales normas. Y hagámoslo con la idea clara de que esa apreciación debe ceñirse sobre todo a las especificidades que pueda introducir en dicho procedimiento el hecho de que el estímulo de tal iniciativa proceda de un Parlamento regional y no –como es lo normal– de los Departamentos o Dependencias del propio Gobierno. Aunque un mínimo de referencias a los aspectos generales del tema será inevitable, no tendría ningún sentido repetir aquí cuanto es de conocimiento común respecto del procedimiento legislativo en su dimensión más genérica.

De acuerdo con lo dicho y según el artículo 22.2 de la LG, el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley a los que se refieren los artículos 87 y 88 de la CE (y, por lo tanto, el artículo 87.2 de la CE, que es el que aquí nos afecta) se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. No obstante, en el supuesto que aquí nos concierne, y pese a que esa sea la dicción literal del citado artículo 22.2 de la LG, semejante prescripción habrá que entenderla referida tan solo al caso en el cual la Comunidad Autónoma inste al Gobierno a que sea él el que, a través de sus Departamentos y de sus servicios técnicos, elabore el proyecto en cuestión, ya que, de no ser así (esto es, si, en cambio, el Parlamento autonómico ha materializado tal impulso en un anteproyecto ya articulado), estaremos en presencia de un típico supuesto de iniciativa legislativa gubernamental nacida de un estímulo normativo externo al propio Gobierno¹⁸ y ya formulada, respecto del cual, por tanto, no tiene ningún sentido dicha norma.

Lógicamente, habrá ya un anteproyecto o texto articulado y el Ministerio o Ministerios correspondientes no tendrán nada que decir sobre el mismo antes de que el Consejo de Ministros lo considere y conozca. Otra cosa distinta es que, cuando llegue este momento, el Gobierno tenga todo el derecho del mundo a examinar si el texto remitido por la Comunidad Autónoma es compatible o no con su programa normativo, habitualmente contenido en el programa electoral con

detalle que hacen a los procedimientos de elaboración interna de los correspondientes borradores de anteproyectos de ley, lo que no tendrá ninguna relevancia cuando dicho texto ya le llegue redactado al Gobierno central, pero sí pasará a tenerla cuando la Asamblea de la Comunidad Autónoma lo que haga sea confiarle a este la tarea de confeccionarlo. Especial importancia reviste, a este respecto, el Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

¹⁸ El otro supuesto de impulso normativo externo al propio Gobierno (y del que no tendremos que ocuparnos aquí al no constituir objeto de esta tesis) es aquel en el que la iniciativa legislativa del Gobierno nace de la necesidad de cumplir con las obligaciones normativas derivadas de la condición de España como Estado miembro de la Unión Europea. *Vid.*, ALONSO GARCÍA, E.: «Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo», en *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989, págs. 211-227; ALONSO GARCÍA, R.: «La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, págs. 213-243; y GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, págs. 79-83.

el que ganó las elecciones y en el compromiso de investidura del presidente del Gobierno u otros posteriores¹⁹, de donde (aunque lo normal será que, si esa compatibilidad no existe, el Gobierno lo rechace sin más) nada impide que opte por aceptarlo y reenviarlo al Ministerio o Ministerios del ramo para que hagan en él las modificaciones oportunas antes de seguir su tramitación. Solo en tan atípico supuesto (amén, claro está, del referido al impulso no articulado) lo dicho por el artículo 22.2 de la LG podría ser aquí la norma a tener en cuenta.

A resultas de lo dicho, queda claro que, como primer trámite a seguir por una propuesta de ley remitida por una Asamblea autonómica, el Gobierno debería examinarla y decidir expresamente sobre ella, bien aceptándola o rechazándola si ya le vino redactada, bien dando traslado de tal estímulo al Ministerio o Ministerios competentes para que elaboren el correspondiente anteproyecto en caso contrario, y ello –como es lógico– en razón de la libertad de que goza este órgano en el ejercicio de su potestad de iniciativa. En concreto, esta decisión política ha de corresponder formalmente al Consejo de Ministros mediante Acuerdo²⁰, que habrá de notificarse al Parlamento regional proponente y que, según la terminología utilizada por las «Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno», de 1989, puede considerarse el auténtico «pase previo» del proyecto autonómico a su posterior elaboración gubernamental y, en su caso, parlamentaria²¹. Por lo demás, la referencia que acabamos de hacer a la libertad de la que goza el Gobierno a la hora de aceptar o rechazar el estímulo legislativo que le llega de una Comunidad Autónoma viene a certificar que nos encontramos ante un verdadero «acto político» y, como tal, excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa y aun del recurso de amparo, bien que ello tan solo en los términos en los que así lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia 63/1983, de 20 de julio²².

Los momentos en los que debería articularse la adopción de este «pase previo», esto es, de este Acuerdo de aceptación o de rechazo de la iniciativa autonómica por parte del Consejo de Ministros (y volvemos a utilizar el verbo en tiempo condicional, por las razones que enseguida

¹⁹ De conformidad con el artículo 2 de la LG, corresponde al presidente establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior, así como velar por su cumplimiento.

²⁰ Conforme al artículo 25 d) de la LG, las decisiones del Consejo de Ministros que no deban adoptar la forma de Real Decreto revisten la forma de Acuerdos.

²¹ La exigencia de este «pase previo» cristaliza por primera vez en las «Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (texto refundido)» de 1989 antes referidas, las cuales establecían que hasta que el Consejo de Ministros no se pronunciara favorablemente sobre la idea o cuestión presentada no se pasaba a la fase ulterior de redacción de borradores por el centro directivo o los expertos externos, y se articulaba mediante la inclusión de la cuestión en el orden del día del Consejo.

²² Sobre los actos políticos en el ordenamiento jurídico español *vid.*, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Madrid: Civitas, 1988, págs. 532 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, págs. 140 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la Administración*, prólogo a la 5.ª edición, Madrid: Civitas, 2000; y GARRIDO MAYOL, V.: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, págs. 252-256.

veremos), son de sobra conocidos. Constituyen ese material del que decíamos hace un instante que pertenece a la teoría general de la actuación del Gobierno en su condición de iniciador de la ley y que, por lo tanto, no tiene ningún sentido que lo reproduzcamos aquí con mayor extensión. En síntesis –reducimos, pues, a ello nuestro recuerdo–, esos pasos son los siguientes:

- a) Recibido por el Gobierno el proyecto autonómico de ley estatal, aquel debe pasarlo a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios²³ para que esta, como órgano encargado de la preparación de los Consejos de Ministros, en su reunión semanal, realice tal labor respecto del proyecto autonómico mencionado; esa labor deberá incluir su informe sobre la pertinencia o impertinencia de dicho proyecto y la recomendación que en su caso proceda; normalmente, el tema no debería ir a parar al «índice verde», donde se recogen los asuntos prácticamente resueltos por los subsecretarios, sino al «índice rojo», donde van a parar las cuestiones que el Consejo de Ministros debe examinar con más cuidado, a fin de que este pueda conocerlo con la atención que merece un asunto ubicado en el importante marco de las relaciones interterritoriales, pero sobre este punto es muy difícil dogmatizar en sede teórica.
- b) Llegada la fecha del Consejo de Ministros e incluido el tema en el orden del día, el Gobierno deberá resolver si hace suyo o no el proyecto que le ha hecho llegar la Comunidad Autónoma. Para hacerlo deberá cerciorarse antes (puesto que la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios habrá tenido que ocuparse de ello) de que el proyecto le llega en las condiciones que impone el artículo 88 de la CE («acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él») y con los Informes –memoria económica, impacto de género, Consejo de Estado, Consejo de Política Fiscal y Financiera..., en los supuestos en los que ello proceda– que el ordenamiento jurídico hace, en su caso, obligatorios²⁴.
- c) Si la iniciativa incluye un texto articulado, a la decisión del Gobierno, positiva o negativa, no tiene por qué seguirle trámite alguno (salvo la remisión al Congreso, si es positiva), ya que el Derecho no tiene prevista su existencia. Distinto es que debiera hacerlo. En cambio, si la acepta y no incorpora dicho texto, y la decisión es positiva, el Gobierno tendrá que resolver cuál es el camino que vaya a seguir para

²³ La Comisión General de Secretarios y Subsecretarios está integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos ministeriales, y presidida por un vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, el ministro de la Presidencia (art. 8.1 y 2 LG). En ella se decide el calendario de la agenda legislativa del Gobierno, los tiempos políticos de tramitación, y se reparte juego entre los distintos departamentos conforme a criterios de estricta oportunidad política. Aunque legalmente es responsable de examinar todos los anteproyectos antes de que el ministro promotor los eleve al Consejo de Ministros, en realidad la Comisión está encargada de depurar todo tipo de problemas políticos y técnicos de todos los asuntos sobre los que tiene que conocer el Consejo de Ministros. La Comisión ofrece, así, la oportunidad de conocer transversalmente la acción del Gobierno en su conjunto, el estado de desarrollo de las políticas sectoriales y el ritmo de trabajo de los distintos departamentos.

²⁴ Vid. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 11, 2001.

que sus servicios y dependencias se hagan cargo de la elaboración del anteproyecto correspondiente. Lo normal será que lo que haga –puesto que este es el camino común y dado que casi así lo impone el art. 22.2 de la LG– sea trasladar dicho encargo al Ministerio o Ministerios a los que el asunto corresponda por razón de la materia, cuyos servicios técnicos procederán a esa elaboración en los términos que ya conocemos. Desde aquí –ahora ya sí como proyecto articulado– el texto volverá al Consejo de Ministros que tomará la decisión definitiva.

- d) Una vez aprobado el proyecto por el Consejo de Ministros, y hecho suyo por tanto por el Gobierno, el texto será remitido como tal proyecto de ley a la Mesa del Congreso para iniciar allí su tramitación parlamentaria.

Estos son, en fin, los pasos que seguirá el proyecto en su fase gubernativa cuya descripción dejamos con ello agotada. El problema es que el Gobierno habitualmente se desentiende de tal estímulo y, por lo tanto, este *iter* rara vez o nunca llega a producirse. Pero esa es otra cuestión que nos desplaza ya al terreno de «lo que el Derecho no dice», esto es, al terreno de los hechos en cuya exposición entraremos después. Por ahora, permítasenos concluir este epígrafe, en el que consta toda la información relativa al régimen normado de esta figura, con un *excursus* sobre la cara y la cruz que presenta esta apelación a la iniciativa del Gobierno como mecanismo mediador presuntamente utilizable a favor de los intereses de las Comunidades Autónomas.

2.3. *Excursus*: Ventajas e inconvenientes que puede comportar esta modalidad de iniciativa autonómica. Consideraciones sobre la supuesta preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno

Una vez cumplido el recorrido anterior y conocidos los aspectos procesales de la vía que estamos analizando, se nos hace cierto lo que decíamos al inicio de este capítulo: que ese itinerario abre preguntas sobre la razón de ser de esta figura, lo que no está muy lejos de significar que las abre sobre sus ventajas e inconvenientes. ¿Tiene realmente sentido habilitar esta segunda vía para que por ella circule dicha iniciativa cuando las Comunidades Autónomas ya tienen franco, si quieren, el camino directo al Congreso de los Diputados, primera Cámara de nuestro Parlamento y verdadero legislador?

La respuesta a esta cuestión habrá que construirla sobre ese cálculo de costes y beneficios, de ventajas e inconvenientes, que mencionábamos hace un momento. Si para abordar ese análisis nos desplazamos a lo ya dicho por la doctrina, nos encontraremos con que, para un amplio sector de la misma, esta ampliación a dos vías y, en consecuencia, la posibilidad de que la segunda de ellas permita recurrir a la iniciativa del Gobierno para alcanzar el resultado normativo que la Comunidad Autónoma pretende lograr, tiene su razón de ser –y por lo tanto su ventaja– en que por este camino la Comunidad de que se trate puede beneficiarse de los muchos privilegios y prerrogativas con los que cuenta, a la hora de su tramitación, la iniciativa legislativa gubernamental –dígase, los proyectos de ley– y que, sin embargo, no existen a favor de las demás formas

de iniciativa –léase, las proposiciones de ley– ahí incluidas las que las Comunidades Autónomas puedan remitir al Congreso de los Diputados al amparo del artículo 87.2 de la CE. Con toda claridad lo afirma así GERPE LANDÍN, en un bien elaborado trabajo sobre el tema, cuando dice que la doble opción que mencionamos es «... un aspecto elogioso desde la perspectiva de las Comunidades porque ello posibilita que la iniciativa regional se acoja a los beneficios procedimentales de que goza la iniciativa de origen gubernamental»²⁵, acto seguido de lo cual hace un compendio de repaso sobre cuáles sean tales beneficios, cuestión en la que nosotros entraremos después. Y no otra cosa opinan quienes, como OTTO Y PARDO, PUNSET BLANCO, GARCÍA-ESCUADERO y tantos otros, exponen –bien que desde una perspectiva más general– los muchos argumentos que abonan la primacía del Gobierno en la iniciativa legislativa²⁶.

A la postre, se trata de fortalecer la posición del Ejecutivo en la elaboración de la ley frente a posibles entorpecimientos del *iter legis* que a nadie, y a ese Ejecutivo el primero, deberían convenir. Es lo que el profesor GARRORENA ha intentado compendiar cuando formula los «principios de agilidad procesal» y «de prioridad procesal» debida a los proyectos de ley como un modo de dotar con eficacia al Gobierno del derecho que necesita²⁷. Estamos, en fin, ante una ventaja que ahora las Comunidades Autónomas podrían utilizar a su favor con solo preferir el camino de la estimulación de la iniciativa legislativa del Gobierno a la hora de encauzar su propuesta de ley del Estado. Ahora bien, aceptado el planteamiento anterior en la parte de verdad que indudablemente posee (el proyecto de la Comunidad se beneficiaría así de las ventajas que corresponden a la primacía o prioridad del Gobierno en la elaboración de la ley), entendemos que la cuestión debe ser analizada con mayor cuidado, tratando de ver si esas ventajas lo son de una manera tan neta como se afirma y si, al lado de ellas, no existen inconvenientes que también deban ser puestos en la balanza. Proceder de esa manera va a requerir que encaremos el tema en una triple dimensión:

- a) En primer lugar, va a ser necesario que veamos más a fondo en qué consiste, esto es, por qué existe y para qué existe esa aludida prevalencia o primacía del Gobierno que aquí acaba por convertirse en tan crucial.

²⁵ GERPE LANDÍN, M.: «Relaciones entre...», *op. cit.*, pág. 167.

²⁶ *Vid.*, al respecto, OTTO Y PARDO, I.: «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, pág. 178; PUNSET BLANCO, R.: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, págs. 57-78; LUCAS VERDÚ, P.: «Iniciativa legislativa», en *Nueva enciclopedia jurídica*, vol. XII, Barcelona: Seix, 1977, págs. 623-627; HERRERO LERA, M.: «Artículo 87...», *op. cit.*, ed. 1985, págs. 209-240; DORREGO DE CARLOS, A.: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VII, Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1988, págs. 289-353; CASCAJO CASTRO, J. L.: «La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, págs. 13 y ss.; PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*, Madrid: Tecnos, 1996, págs. 29-30; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «La iniciativa...», *op. cit.*, págs. 47-53; y GARRIDO MAYOL, V.: «Las garantías...», *op. cit.*, págs. 34-44; entre otros.

²⁷ GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, págs. 114-115.

- b) Tras ello, será preciso que digamos con mayor puntualidad cuáles son las facultades o ventajas en las que se concreta esa prerrogativa privilegiada del Gobierno, porque únicamente así sabremos de lo que hablamos.
- c) Y en tercer lugar, ya con toda proximidad al tema que nos concierne, habrá que ver si dichas ventajas –que sin duda lo son para el Gobierno– lo son también, y en qué medida, para la Comunidad Autónoma impulsora del proyecto.

Por lo que hace a la razón de ser de la primacía de la que goza la iniciativa legislativa del Gobierno, y de la que, por tanto, podría beneficiarse la Comunidad Autónoma que la insta, hay que decir que esa razón está claramente conectada al tipo de régimen político o sistema de gobierno dentro del cual se produce, y difícilmente podría entenderse sin tal referencia. En efecto, en un sistema de separación rígida de poderes esa prevalencia de la iniciativa del Gobierno ni siquiera tiene razón de ser, tanto que, en este contexto, lo normal será que el Gobierno carezca incluso de tal capacidad de iniciar las leyes. Y es que, en realidad, no la necesita porque para evitar que la legislación, obra del Parlamento, entorpezca su acción como Ejecutivo le bastará con activar su facultad de impedir o vetar la ley.

Así lo vio Montesquieu, cuya visión de Inglaterra se produjo cuando el régimen inglés era todavía una Monarquía constitucional no parlamentarizada y donde, por tanto, se suponía que la Corona poseía la potestad de negarle su sanción a las leyes sin mayores dificultades: en la expresión que utiliza Montesquieu, no es necesario que el poder Ejecutivo proponga las leyes puesto que su *faculté d'empêcher* le permite rechazar las que hubiera deseado que no existieran²⁸. Y así es también, con toda coherencia, desde 1787, en la Constitución de los Estados Unidos (donde el presidente carece de competencia constitucional para iniciar la ley y solo la débil mención que el artículo II, sección 3, hace a la posibilidad de «informar al Congreso sobre el estado de la Unión, encomendado a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas» ha permitido que, vía mensaje, aquel pueda tener una indirecta intervención en el impulso de las leyes) y en el capítulo III del título III de la Constitución francesa de 1791, ambos regímenes basados en la separación rígida de los tres poderes del Estado. E incluso cabría decir que las cosas siguen siendo parcialmente iguales en los regímenes parlamentarios –ya de separación flexible– cuando ese parlamentarismo es aún dualista o de dos confianzas (Cartas francesas de 1814 y de 1831, Estatuto Real de 1834, Constituciones españolas del siglo XIX, etc.), puesto que en ellos, si bien la Corona comienza a tener la capacidad de iniciar las leyes, mantiene aún muy activa su facultad de actuar sobre estas mediante el veto, esto es, mediante su capacidad de «impedir».

²⁸ MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*, libro XI, capítulo VI. De hecho, cuando en 1748 aparece esta fundamental obra en Inglaterra todavía se vive bajo el recuerdo de que en 1707 la reina Ana ha negado la sanción a una ley, la *Scotch Militia Act*, y si bien es verdad que desde entonces se está abriendo paso una convención constitucional que tiende a evitar que eso vuelva a suceder («el veto está tan muerto como la reina Ana», comienzan a decir los ingleses), lo cierto es que Montesquieu no tiene aún plena conciencia de ello.

Así las cosas, es en los regímenes parlamentarios de tipo monista o de una sola confianza, la del Parlamento, y mucho más desde la aparición del llamado parlamentarismo racionalizado, donde la figura de la prevalencia atribuible a la iniciativa legislativa del Gobierno cobra todo su sentido. Aquí se produce, como es bien sabido, una fuerte integración del Gobierno con la mayoría parlamentaria que resitúa a ambos actores en una posición peculiar a estos efectos. El Gobierno pasa a recibir en plenitud la función de «dirección política», bien que para ejercerla debe contar con la confianza y colaboración del Parlamento, y este –escuchadas sus necesidades en clave legislativa– debe de satisfacerlas, lo que convierte a la iniciativa legislativa gubernamental en un verdadero acto de *indirizzo político*. Las posiciones se invierten, por tanto, y es el Gobierno el que, como dice ELIA, acaba ocupando el lugar de un auténtico «comité directivo» del Parlamento o, lo que es igual, de la mayoría parlamentaria²⁹. La iniciativa legislativa del Gobierno, ejercida a través de la incesante presentación de proyectos de ley, es así la forma que aquel tiene de marcarles a las Cámaras las leyes que necesita y la orientación o dirección en la que las necesita. Y toda prevalencia concedida por el Derecho a tales proyectos de ley no es sino la manera que el mismo tiene de potenciar esa esencialísima función de dirección que al Ejecutivo le incumbe. Cuando nuestra Constitución dice en su artículo 97 que «el Gobierno dirige» la política interior y exterior del Estado, está asumiendo tal disposición de piezas, lo que autoriza a PUNSET BLANCO a decir que «... iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección política»³⁰.

Vista, pues, la cuestión de esta manera, cabría decir que hay un segundo título desde el cual es posible considerar positiva la utilización por las Comunidades Autónomas de la vía del Gobierno como forma de impulsar la ley estatal que estiman necesaria. No es ya que, a través de ella, las Comunidades Autónomas puedan beneficiarse de todas las prerrogativas y privilegios que conlleva la primacía de los proyectos de ley frente a las proposiciones. Es que, además, si acabamos de convenir que el Gobierno ejerce su función de dirección, orientación o *indirizzo* del proceso político –amén de por otros medios– a través de la presentación de aquellos proyectos de ley con los cuales intenta marcar el sentido de dicho proceso, habrá que aceptar también que las Comunidades tienen aquí un instrumento idóneo para influir en esa dirección reorientándola en el sentido de sus particulares intereses cuando crean que eso es lo que conviene a los mismos. Pero el interrogante que aquí se nos cruza, conforme a lo que ya teníamos anunciado, consiste en saber de qué estamos hablando cuando nos referimos a la prevalencia, primacía o ventaja de los proyectos de ley nacidos del Gobierno, porque dependerá de cuál sea el contenido de esta prerrogativa privilegiada el que ese beneficio, que ahora pretendemos trasladar a las Comunidades Autónomas, les compense o no a la hora de preferir dicha vía. En síntesis, el elenco de tales ventajas, dejando para después el análisis de su conveniencia, y haciendo aquí omisión de algunas de ellas que apenas guardan relación con nuestro objeto (recordemos, por ejemplo, que la iniciativa le-

²⁹ ELIA, L.: «Il governo come comitato direttivo del Parlamento», en *Rivista Civitas*, núm. 4, 1951, págs. 59-66.

³⁰ PUNSET BLANCO, R.: «La iniciativa...», *op. cit.*, pág. 78.

gislativa del Gobierno se beneficia de una clara reserva material, pues solo por esta vía se pueden iniciar determinadas leyes, arts. 131.2 y 134.1 CE; o que el Gobierno puede oponerse a la tramitación de aquellas proposiciones de ley y de aquellas enmiendas a un proyecto de ley que comporten aumento de gastos o impliquen disminución de ingresos, art. 134.6 CE, etc.) es el siguiente:

- a) Desde una perspectiva todavía muy general, el Gobierno tiene, desde luego, el derecho de estar presente y participar, bien que lógicamente con voz pero sin voto, en las reuniones que celebre la Junta de Portavoces, facultad que aquel puede poner a contribución de sus proyectos y, en nuestro caso, de aquellos proyectos de ley estatal que las Comunidades Autónomas hubieran querido encomendar a su impulso (art. 39.2 RC y art. 43.2 RS).
- b) Posee, además, el nada menor derecho de pedir que se incluya una cuestión en el orden del día de una sesión y de imponer, asimismo, que su debate y votación gocen de prioridad (derecho de prioridad) sobre los demás asuntos que la Cámara fuese a tramitar o estuviese tramitando. El artículo 67.3 del RC dice que: «El Gobierno podrá pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que este haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día». Y el Reglamento del Senado, con especial referencia al derecho de prioridad, afirma rotundamente en su artículo 105 que: «Los proyectos del Gobierno recibirán tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley».
- c) Amén de lo anterior, los miembros del Gobierno disponen del privilegio de poder intervenir en los debates parlamentarios —ahí incluido el debate de las leyes— haciendo «uso de la palabra siempre que lo soliciten» (art. 70.5 RC), lo que les libera del riesgo de que los muy estrictos tiempos parlamentarios existentes a este respecto pueden atropellarlos o reducirlos al silencio. En igual sentido, el artículo 84.4 del RS.
- d) Ya en el particular terreno de la tramitación propia de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa del Gobierno goza de la ventaja que supone el no necesitar cubrir el trámite de la toma en consideración, tan esencial, en cambio, para las proposiciones de ley (y, por tanto, para esta iniciativa si la Comunidad Autónoma correspondiente hubiera elegido remitirla como tal proposición al Congreso de los Diputados). En efecto, una vez realizada su admisión a trámite por la Mesa de la Cámara, los proyectos de ley quedan automáticamente aceptados (*vid.*, *in fine*, lo que dice el art. 109 RC³¹) y, en consecuencia, no es necesario pasar a su toma en consideración sino que se puede entrar directamente, sin mayores exigencias ni requisitos, en su enmienda, debate y votación.

³¹ Según su texto, una vez admitidos a trámite «... los proyectos de ley remitidos por el Gobierno [...] la Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente».

- e) En fin, el Gobierno dispone de la facultad de pedir la convocatoria de las Cámaras en sesión extraordinaria (art. 73.2 CE), así como del poder de declarar urgente la tramitación de un proyecto de ley, con efectos sobre los tiempos a cubrir en el Senado (art. 90.3 CE), prerrogativas ambas que también podría utilizar respecto del objeto que nos ocupa.

Parecería, pues, que no son pocas, en principio, las ventajas que comporta el uso de esta vía. Y desde el punto de vista del Gobierno en su actividad cotidiana como promotor de las leyes, está claro que lo son. Sin embargo, la cuestión no es tan diáfana cuando de lo que se trata es de saber si lo son, asimismo, para las Comunidades Autónomas que quieran acogerse a esta fórmula a la hora de impulsar una iniciativa de la ley estatal pensando tal vez en beneficiarse de tales privilegios. Y aquí la respuesta tiene que ser ponderada teniendo en cuenta una triple perspectiva. Desde el ángulo de cada una de esas ventajas, no está nada claro que lo sean de una manera tan decisiva como su mero enunciado parece sugerir. Muchos de tales privilegios son prerrogativas genéricas (presencia en Junta de Portavoces, derecho privilegiado al uso de la palabra en los debates, convocatoria de sesiones extraordinarias, declaración de urgencia, etc.) que jugarían igual si la vía elegida hubiera sido la otra, la remisión como proposición de ley al Congreso de los Diputados —ninguna ventaja especial, por tanto— y, además, no añaden nada particularmente relevante a la tramitación normal de los proyectos de ley vista desde la perspectiva que aquí nos interesa. Otras de esas ventajas (fundamentalmente, la eliminación del trámite de la toma en consideración) tienen una apariencia mucho más llamativa; sin embargo, GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ ha podido poner un eficaz empeño en demostrarnos, con razón, que tampoco esta superioridad es tan cierta y, si se nos apura, en que ni siquiera es tal: «... permítaseme al menos preguntarme —escribe, con la cabeza puesta en la similitud de situaciones que se produce cuando, respecto de una proyecto de ley, se presenta una enmienda de totalidad con solicitud de devolución del proyecto al Gobierno— por qué la doctrina no presta la más mínima atención al trámite de debate de totalidad a que son sometidos tanto proyectos como proposiciones, y en concreto, a la posibilidad de devolución al Gobierno de los primeros por el Congreso. ¿No cabe establecer un cierto paralelismo entre la toma en consideración de las proposiciones de ley y la posibilidad de devolución de los proyectos de ley al Gobierno?». En su criterio, ese paralelismo existe y le permite afirmar que, salvados algunos extremos de menor cuantía, entre ambas situaciones se da una verdadera «identidad de naturaleza»³².

La segunda perspectiva desde la que habría que analizar el tema de las ventajas e inconvenientes de esta vía nos desplaza a otra cuestión que aquí deviene crucial: la de la fluidez o no fluidez de las relaciones que existan entre la Comunidad Autónoma impulsora de la iniciativa legislativa de la que venimos hablando y la mayoría política dominante en el Parlamento del Estado central, en este caso, en el Congreso de los Diputados. Y de este segundo cotejo vuelve a deducirse que los presuntos beneficios derivados de la utilización de la vía gubernamental por las Comunida-

³² GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: «La iniciativa...», *op. cit.*, págs. 20-21.

des Autónomas no lo son en tan clara medida. Y no lo son porque si esas relaciones son fluidas y buenas (como sucederá cuando tanto la mayoría existente en el Parlamento central como la dominante en la Comunidad de que se trate pertenezcan a un mismo color político) la Comunidad Autónoma podrá obtener del Congreso, sin tener que recurrir a la mediación del Gobierno vía proyecto de ley para poder disponer de ellas, toda esa lista de ventajas que vimos que la iniciativa gubernamental acarrea. Y si, en cambio, esas buenas relaciones no existen (la Comunidad es de un color y el Gobierno y el Parlamento central de otro) lo normal es que ni proyecto de ley vía Gobierno ni proposición de ley vía Congreso de los Diputados vayan a prosperar; con abrirle la puerta del Gobierno a dicha iniciativa, no le hemos abierto puerta alguna.

Y aún existe –decíamos– una tercera perspectiva desde la que procede abordar este asunto. Es la de los hechos. Una perspectiva a cuyo través se podrá comprobar que, debido a su mal diseño, esta figura o no funciona o funciona de una manera distorsionada, lo cual es, con toda seguridad, la mayor censura que puede hacerse de la misma.

III. LO QUE EL DERECHO NO DICE. LOS HECHOS COMO «PASIVO» DE ESTA FIGURA

1. UNA CAUSA QUE TODAVÍA PERTENECE AL TERRENO DEL DERECHO: SOBRE EL DESPROPÓSITO QUE SUPONE EL QUE A UNA FACULTAD ATRIBUIDA POR LA CONSTITUCIÓN A LOS PARLAMENTOS AUTÓNOMICOS NO LE SIGA PROCEDIMIENTO O CONSECUENCIA ALGUNA

Parecería, a la vista de lo anterior, que –pese a existir– no son tantas ni tan ciertas las ventajas que acompañan al uso de esta segunda vía, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, a la hora de activar las posibilidades que el artículo 87.2 de la CE ofrece a las Comunidades Autónomas. Para empezar, el capítulo de los inconvenientes no está todavía completo porque hasta ahora no hemos hecho ninguna mención (o solo la hemos hecho de una manera menor y sobrevolada) a lo que sucede en el terreno de los hechos, cuando es precisamente en ellos donde el «pasivo» de esta figura se hace más evidente. Pero es que antes de llegar ahí todavía tenemos que seguir moviéndonos en el marco del Derecho, puesto que a él pertenece la causa principal que motiva los hechos a los que habremos de referirnos en el epígrafe siguiente.

Esa causa no es otra, como el lector ya habrá advertido, que la ausencia de un efectivo procedimiento capaz de quedar anudado al ejercicio de su capacidad de estímulo por parte de la Comunidad Autónoma, un procedimiento que prolongue, en suma, la actuación de esta con algún tipo de actuación necesaria a cargo del Gobierno de la Nación. No se trata, en absoluto, de establecer un procedimiento tan preciso y pautado como el que sigue a dicha iniciativa cuando la Comunidad la ejerce ante el Congreso de los Diputados, ni tampoco de esperar que el Gobierno central adquiera obligaciones que excedan de su derecho a no hacerse cargo de ninguna iniciativa que no se avenga con su programa legislativo y de gobierno. Pero padeceríamos un espejismo

considerable si creyéramos que todas las actuaciones referidas al Gobierno que arriba se describen y que sí pertenecen al mundo del Derecho (desde la recepción del estímulo por parte de tal Ejecutivo hasta su «pase previo» en Consejo de Ministros, llegando a la posibilidad de que este active a sus departamentos y a sus servicios técnicos) constituyen ese procedimiento que aquí se echa de menos. Obviamente, eso sí, si el Gobierno quiere hacerse cargo de dicho estímulo –lo dijimos en su lugar– este es el procedimiento que, según dice el Derecho, habrá que seguir, pero lo que el Derecho no dice es que el Gobierno de la Nación lo tenga que seguir, y ni siquiera que tenga que darse por enterado o que acusar recibo de ello.

En estas condiciones, lo más exacto es mantener que tal procedimiento no existe o, al menos, que no existe –que es lo que aquí nos interesa– como obligación del Gobierno. Este puede, por tanto, desentenderse de la cuestión, y mientras el Derecho no le conmine a obrar de otra manera esto es lo que hará. En puros términos técnicos, este planteamiento es, además, un claro despropósito. Cuando los juristas hablamos de los derechos y libertades solemos decir que no hay verdadero derecho allá donde a su declaración no le sigue una efectiva garantía. Pues aquí las cosas no son muy distintas. Establecer una concreta facultad a favor de un sujeto cualquiera (en este caso, a favor de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a los que la Constitución española habilita para activar la iniciativa legislativa del Gobierno central) y, sin embargo, no vincular después ninguna consecuencia o actuación necesaria a cargo del sujeto respecto del cual ha actuado, equivale a construir esa facultad como un «vacío» ayuno de toda entidad jurídica. En toda relación jurídica bilateral no hay facultad donde la otra parte no adquiere ningún correlativo deber, lo cual constituye la mejor descripción de la situación en la que nos encontramos.

Para medir la trascendencia que tenga realmente esta ausencia de procedimiento al que el Gobierno de la Nación deba de atenerse, lo mejor será que traslademos el análisis al terreno de los hechos. Allí es donde podremos comprobar cómo ese «vacío» no es inocuo. Por lo menos dos consecuencias sí le son referibles. Una en el ámbito de la actuación que cabe esperar del Gobierno y otra en el contexto de la identidad misma de esta figura la cual va a padecer bastante a resultas de tan censurable déficit de buena técnica legislativa. Vamos, pues, a ello.

2. Y DOS CONSECUENCIAS DE TAL DESPROPÓSITO

2.1. Una secuela imposible de evitar: El desentendimiento prácticamente total del Gobierno de la Nación

La primera de las consecuencias que cabe atribuir a esa ausencia de un procedimiento ineludible –por formal que este fuera– llamado a constreñir al Gobierno de la Nación a prolongar el estímulo autonómico con algún tipo de actuación a la que no se pudiera sustraer, es –acabamos de adelantarlo– que el Gobierno apenas se considera aludido por tal estímulo. En su implícita percepción de las cosas, el no tener la obligación de hacer nada *de iure* se confunde para él con el no tener que hacer nada *de facto*, con lo cual no cree estar en el deber no ya de debatir

sino ni siquiera de atender dicha iniciativa. Eso es, al menos, lo que viene sucediendo en la casi totalidad de las situaciones.

Comprobarlo de una manera más precisa, con una referencia casi estadística a los hechos, requeriría respaldar lo que se dice con una indagación puntual que aquí hemos intentado pero que la propia conformación viciada de esta figura a la hora de su práctica hace imposible. No hay datos porque los propios organismos que deberían tenerlos y facilitarlos no los poseen. Los hemos recabado de las distintas dependencias del Gobierno (Gabinetes de Presidencia, organismos encargados de las relaciones con las Comunidades Autónomas y con sus Parlamentos, etc.) y sus respuestas han sido elusivas cuando no frustrantes. No existe un registro cabal –más allá de los registros generales, que son otra cosa– donde el Gobierno tenga recogida la relación de los escritos en los que las Comunidades Autónomas hayan intentado estimular su iniciativa legislativa con la sugerencia de un objeto o, más aún, con el envío de un proyecto articulado de ley. Y, como no existe tal registro, tampoco existe constancia de en qué casos –hasta donde los haya habido y si los ha habido– ese estímulo ha tenido un tratamiento posterior o en qué ha consistido dicho tratamiento.

De los contactos informales con los que hemos tenido que suplir esa falta de información se deduce que la práctica más habitual y casi única por parte del Gobierno ha consistido en dejar pasar tales documentos sin activar ningún mecanismo de atención o, menos aún, de respuesta. Es verdad que muchas de las iniciativas legislativas que las Comunidades Autónomas le han hecho llegar han versado sobre objetos (inmigración, uniones de hecho, conflicto hidrológico, horarios comerciales, etc.) sobre los que el Estado ha terminado adoptando una ley. Pero no cabe deducir de aquí que aquella iniciativa autonómica haya sido en la mayoría de los casos –y casi nunca– el origen de la ley mencionada. Habitualmente, esa ley ya estaba en el programa legislativo del Gobierno, y la Comunidad lo único que ha hecho ha sido reforzar o estimular el interés del Gobierno por su adopción.

En fin, el otro canal por el que hemos intentado obtener noticias sobre el funcionamiento práctico de este instituto han sido los servicios técnicos de los Parlamentos autonómicos. Pero tampoco aquí hemos tenido mejor fortuna porque, como es fácil de entender, ellos suelen hacer un seguimiento puntual del proceso –y eso no todos ni siempre– hasta donde el mismo atañe a su actividad (iniciativa, debate, aprobación y remisión al Gobierno central), pero no a partir de aquí, es decir, no a partir del momento en que dicha actividad comienza a corresponder al Gobierno de la Nación, que es lo aquí interesado. Tal vez deberían hacerlo, pero de nuevo los contactos informales mantenidos con tales servicios nos sitúan en un escenario conocido: por lo común, el seguimiento de esa parte del proceso no se hace porque el Gobierno central no suele contestar y ni siquiera acusar recibo de la recepción. No hay, por tanto, nada que seguir. Más aún, ese seguimiento no se produce –insisten algunas respuestas– porque la Comunidad no espera que el Gobierno conteste.

Cuanto dijimos al hablar de la naturaleza de esta figura y advertir allí que para parte de la doctrina –poco importa ahora no compartirlo– estamos tan solo ante una simple manifestación del

ejercicio del derecho de petición por parte de los Parlamentos regionales, y cuanto diremos en el epígrafe siguiente sobre su identificación/confusión con las mociones entendidas como mera resoluciones parlamentarias encaminadas a impulsar al Gobierno, tiene aquí su interés. De hecho, ayuda a entender el cómo y el porqué de la falta de aprecio (al menos, de un mayor aprecio) que el Gobierno viene expresando por este instituto. Es que, en su percepción institucional, la figura del artículo 87.2 de la CE, por lo que a él respecta, no es tanto –pese a serlo– una institución que opera en el delicado ámbito de la cooperación Estado–Comunidades Autónomas, ni es tampoco un elemento que afecte en profundidad al calado territorial de la función legislativa; es simplemente una manifestación de un derecho débil como es el derecho de petición formalizado, además, a través de un resolución parlamentaria –casi una moción– cuyo único designio se agota en su escueta expresión por la Comunidad. Sin duda, se trata de algo entendible, pero no justificable porque el déficit de eficacia que comporta tal disposición de piezas afecta de un modo muy sensible a la identidad, al potencial jurídico-público, de esta institución.

2.2. Y una práctica disfuncional ya comprobada: La utilización desviada de esta figura con propósitos distintos de los que se le suponen. El caso de Murcia

En el terreno de sus efectos más negativos, una segunda consecuencia cabe conectar también al hecho de que el legislador no haya establecido ningún procedimiento necesariamente vinculado a la recepción por el Gobierno central del estímulo legislativo que la Comunidad le remite, un procedimiento a cuyos mínimos el Ejecutivo del Estado no pudiera sustraerse y cuya intención fuera, además, aproximar esta figura a su efectividad como técnica para el impulso –en positivo– del Gobierno de la Nación. Esa segunda consecuencia es clara: puesto que aquí ese procedimiento no existe ni, por tanto, puede tener ni tiene marcada su finalidad, ello conduce a que en su práctica, dentro de dicho vacío, se cuelen –de hecho– finalidades distintas y aun contrarias a las que se supone que deberían estar en su lógica matriz.

De hecho, en demasiadas ocasiones, en vez de perseguir con su uso el estímulo de la actuación del Gobierno, la Comunidad Autónoma parte del presupuesto de que –dado lo que pide y a quién se lo pide– esa actividad del Gobierno central nunca se va a producir, con lo cual es obvio que dicha práctica, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones, termina pasando a jugar en el ámbito de los mecanismos de oposición, en este caso de los mecanismos de oposición entre la mayoría parlamentaria de la Comunidad Autónoma y sus fuerzas opositoras dentro de la Asamblea regional, a las que aquella mayoría consigue encarar, así, con ese reto difícil de asumir por estas que es el tener que aceptar que es el Gobierno central de su propio color (distinto en este caso del color del Gobierno autonómico) el que permanece inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita. En pocas palabras, por esta vía el estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación deja de ser tal estímulo y se trasmuta en un hábil método para reconvertir los argumentos de la oposición contra la mayoría autonómica en argumentos de dicha oposición contra ella misma.

La cuestión es muy compleja e incluye matices que solo es posible apreciar sobre la realidad. Analizarla, no obstante, respecto de la práctica de las 17 Comunidades Autónomas tan solo añadiría un exceso de complicación que la haría menos informativa y más difícil de abarcar. De ahí que nos haya parecido preferible acogernos a una técnica tan común para el trabajo jurídico como es la técnica del caso y que, en consecuencia, hayamos optado por seleccionar un caso tipo –en esta oportunidad, el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia por las razones que expresamos en nota³³– y, sobre él, intentemos (con el sentido unitario y la coherencia interna que tal simplificación aseguran) aclarar cuantas cuestiones deja abiertas el planteamiento anterior.

Viniendo, pues, a ello, los datos de la experiencia murciana son los siguientes. Desde los inicios de su funcionamiento hasta el día de hoy³⁴, la Asamblea Regional de Murcia ha aprobado 14 solicitudes de ley estatal dirigidas al Gobierno de la Nación. Cinco de ellas las ha adoptado entre 1989 y 1995. Entre marzo de 1995 y el mismo mes de 2006, extenso periodo de 11 años que incluye las legislaturas sexta y séptima de las Cortes Generales, no aprobó, en cambio, ninguna iniciativa de este tipo. Y las otras nueve solicitudes al Gobierno se sitúan en el tiempo que va de marzo de 2006 a la actualidad. Vista dicha práctica desde otra perspectiva, solo en cuatro ocasiones (2010, trasvase Tajo-Segura; 2011, financiación autonómica; 2013, de nuevo financiación autonómica; 2013, relaciones paternofiliales) esa solicitud se ha hecho mediante la presentación de un texto articulado debidamente enmendado y discutido por la Asamblea; en los demás casos –10– la misma ha consistido en una simple sugerencia al Gobierno para que sea este quien elabore e impulse el proyecto de ley correspondiente³⁵.

³³ La selección de la Comunidad Autónoma de Murcia se hace (amén de porque la proximidad «física» de ese caso con el lugar universitario donde esta investigación se realiza posibilita un conocimiento más directo y exacto de dicha realidad) porque la práctica de tal Comunidad es muy variada y cubre bien, por ello, los distintos supuestos que debemos esclarecer.

³⁴ Consulta final de 7 de octubre de 2016, portal Web de la Asamblea Regional de Murcia: <http://www.ambleamurcia.es>

³⁵ La relación de las 14 solicitudes de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación que se mencionan en el texto es la siguiente:

A) Sin adjuntar texto

- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre medidas de apoyo a los trabajadores agrícolas de la Región (BOAR núm. 120, de 8 de mayo de 1989).
- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre elaboración de una ley estatal para la regulación de los horarios comerciales (BOAR núm. 93, de 31 de diciembre de 1992)
- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar, texto sobre elaboración de un proyecto de ley estatal de protección a la familia (BOAR núm. 164, de 5 de mayo de 1994).
- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre necesidad de regular a través de una ley de convivencia las uniones de hecho (BOAR núm. 167, de 25 de mayo de 1994).
- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar, texto sobre elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional (BOAR núm. 214, de 15 de marzo de 1995).
- Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre elaboración del proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y propuestas de regulación (BOAR núm. 99, de 22 de marzo de 2006).

Durante este tiempo, en fin, el PSOE ha detentado el poder en el Gobierno central durante las legislaturas segunda a quinta y octava y novena (1982-1996, Gobiernos presididos por González; y 2004-2011, Gobiernos presididos por Rodríguez Zapatero), mientras que el PP lo ha hecho durante las legislaturas sexta, séptima y décima (1996-2004, Gobiernos presididos por Aznar; y desde diciembre de 2011 hasta hoy –aunque en funciones desde la celebración de las elecciones generales de diciembre de 2015–, Gobierno de Mariano Rajoy). Por su parte, el PSOE de Murcia ha controlado la mayoría de la Asamblea regional hasta mayo de 1995, fecha en la que un claro cambio de tendencia trasladó esta mayoría al PP el cual la conserva hasta hoy (si bien la mayoría absoluta de que gozaba desde entonces se tornó en simple a partir de las últimas elecciones autonómicas de 2015). A partir de tales datos, la indagación sobre el comportamiento de esta figura –el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación– en la Comunidad Autónoma de Murcia nos muestra distintos aspectos de la misma que, en consonancia con lo dicho más arriba, procede subrayar:

- a) 10 de estas 15 solicitudes lo son «sin adjuntar texto articulado» y su práctica evidencia que se fueron tramitadas y aprobadas habitualmente como moción. Ello se corresponde bastante bien con lo que ya sabemos que dice –*vid.*, epígrafe 3.1 de este capítulo– el artículo 148.2 del RARM: «En el supuesto tercero del artículo 147 (sugerencia sin texto para que el Gobierno central lo elabore) [...] se realizará conforme a lo dispuesto para las mociones y siempre en Pleno». En un alto número de estos casos –9 sobre 10– no parece que haya habido ningún inconveniente que impida que la mencionada movilización del Gobierno central la acometa una Asamblea regional de su mismo color político: en cinco de estas ocasiones (1989,

- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre modificación de la normativa reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas (BOAR núm. 122, de 14 de octubre de 2010).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre protección social a los autónomos desempleados que hayan agotado sus prestaciones por desempleo (BOAR núm. 122, de 14 de octubre de 2010).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre regulación para homologación directa del título de ingeniero técnico al grado de Ingeniería (BOAR núm. 28, de 25 de abril de 2012).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, sobre modificación de la Ley del Indulto para cargos públicos (BOAR núm. 38, de 15 de abril de 2016).

B) Adjuntando texto

- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando texto, sobre aprovechamiento sostenible del Acueducto Tajo-Segura (BOAR núm. 99, de 3 de febrero de 2010).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando texto, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOAR núm. 143, de 28 de marzo de 2011).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando texto, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (BOAR núm. 69, de 1 de enero de 2013).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando texto, sobre relación de los hijos con los progenitores en los casos de ruptura de la convivencia familiar (BOAR núm. 90, de 21 de junio de 2013).

trabajadores agrícolas; 1992, horarios comerciales; 1994, protección de la familia; 1994, uniones de hecho; 1995, Plan Hidrológico Nacional) es una Asamblea regional con mayoría PSOE la que adopta la decisión de solicitar de un Gobierno central también controlado por el PSOE –los cuatro Gobiernos de Felipe González– que ponga en marcha una cierta actividad propia de la esfera legislativa del Estado; y en las otras cuatro (2006, dependencia, 2010, impuesto sobre la renta; 2010, protección de autónomos desempleados; 2012, homologación universitaria) es una Asamblea con mayoría absoluta del PP la que presenta solicitudes a un Gobierno del mismo color político³⁶. ¿Cómo es ello posible? Pues porque en todos estos casos la figura que comentamos es percibida por sus actores más como una moción que como un auténtico estímulo de la iniciativa legislativa. No en vano no hay aquí un texto articulado, y lo único que se tiene delante a la hora de decidir es una mera resolución parlamentaria orientada a pedirle al Gobierno de la Nación –como en tantas mociones aprobadas por la Asamblea a la conclusión de un debate cualquiera– que se tome interés por impulsar determinada cuestión u objeto. En estas condiciones, pues, identificado y casi confundido con la moción, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno central pierde buena parte de su carácter y, por lo tanto, de su trascendencia. Es más fácil transigir, así, respecto de su contenido y aun requerir esa actuación del propio Gobierno central con el que se comparte partido e ideología³⁷. El precio, claro está, es esa pérdida de identidad de la figura que nos ocupa que acabamos de señalar.

- b) A confirmar que esto es así viene el hecho de que, en determinadas ocasiones, tal propuesta aparezca rechazada como estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación y, sin embargo, aprobada como «moción con modificaciones». Ese es el caso, entre otros, de la solicitud de iniciativa legislativa sobre protección por desempleo agrario eventual, dejada decaer como tal y, en cambio, adoptada como «moción consensuada de todos los grupos» (BOAR núm. 228, de 4 de mayo de 87); de la referida al reconocimiento de la aparcería como terraje, retirada como estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno y, sin embargo, aprobada como «moción con modificaciones» (BOAR núm. 62, de 6 de junio de 1988); o de la relativa a ciertas actuaciones relacionadas con la población inmigrante, rechazada como impulso de iniciativa gubernamental y aprobada, no obstante, como «moción con modificaciones» (BOAR núm. 172, de 20 de junio de 1994).

³⁶ Recientemente (febrero de 2016), la Asamblea murciana ha aprobado una solicitud al Gobierno de Rajoy sobre indulto para cargos públicos. Sin embargo, tal iniciativa, impulsada por el grupo socialista, no ha recibido el apoyo de la mayoría simple del PP (22 diputados), sino el de la mayoría que representa el conjunto de la oposición (los 23 diputados que suman PSOE, Ciudadanos y Podemos).

³⁷ No obstante, esa facilidad no impide que aparezcan supuestos de solicitudes rechazadas por el PSOE o dejadas caducar cuando tal iniciativa procede de IU o del PP. *Vid.*, por todos, la solicitud de iniciativa legislativa sobre RENFE en la Región (formulada por el PP y rechazada el 26 de septiembre de 1991) o sobre fomento del empleo (formulada por IU y rechazada el 17 de junio de 1992).

- c) Al margen de lo anterior, un dato no menos significativo es el que nos revela, bien que en otro orden de cosas, que entre marzo de 1995 y marzo de 2006 la Asamblea Regional de Murcia, dominada por mayoría PP, no adoptó ninguna solicitud dirigida a estimular la iniciativa legislativa del Gobierno PP, de su propio color. Aquí la práctica empieza a mostrar sus connotaciones de partido. Aunque su desvirtuación como mera moción parlamentaria permitiera –lo hemos visto– ciertas licencias durante la etapa PSOE, durante la etapa PP controlada por el Gobierno Aznar (sexta y séptima legislaturas) ni siquiera con ese desdibujado carácter se consiente que una eventual solicitud de iniciativa legislativa dirigida al Gobierno central pueda adquirir visos de presión –no digamos de oposición– frente al propio partido que gobierna en España. La aparición de ese propósito requiere otro escenario muy diferente, y es a él al que nos vamos a referir acto seguido.
- d) Son las dos oportunidades en las que la solicitud se produce «adjuntando texto articulado» (en 2010, intento de bloqueo del trasvase Tajo-Segura por el Estatuto de Castilla-La Mancha; y en 2011, sistema de financiación de las Comunidades Autónomas) las que nos acercan a ese contexto en el que tal iniciativa adquiere un relieve distinto y donde, por tanto, es posible advertir con mayor claridad que esta figura comienza a operar más como un arma de enfrentamiento en los litigios que oponen a mayoría y oposición dentro de la propia Comunidad Autónoma que como un auténtico instrumento para el estímulo legislativo del Gobierno de la Nación. Incluso la propia nomenclatura oficial utilizada en sede parlamentaria para referirse a este instituto varía. Ahora en los Boletines Oficiales de la Cámara autonómica se habla de «Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación adjuntando texto de proyecto de ley para...» (*vid.*, por ejemplo, BOAR núm. 143, de 28 de marzo de 2011).

En la primera de estas ocasiones, el temor a la eventual aprobación por el Congreso de los Diputados del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuyo texto ponía fecha de caducidad al trasvase Tajo-Segura, hizo que a principios de 2009 los Grupos popular y socialista de la Asamblea Regional de Murcia pactaran la presentación como iniciativa consensuada y conjunta de una proposición de ley de iniciativa autonómica dirigida al Congreso de los Diputados y orientada a lograr una modificación de la Ley 10/2001, reguladora del Plan Hidrológico Nacional, a fin de asegurar así desde dicho texto la continuidad del trasvase frente a las citadas pretensiones del Estatuto castellano-manchego. Esta proposición apareció, sin embargo, publicada en el BOAR núm. 59, de 10 de febrero de 2009, como iniciativa unilateral del Grupo socialista el cual se adelantó –en mitad de ciertos rifirrafes entre grupos– a depositarla ante la Mesa de la Asamblea bajo el título de *Iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados n.º 1, sobre Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura*; su texto constaba de una exposición de motivos, tres artículos y tres disposiciones adicionales, y el cambio fundamental que pretendía introducir en la Ley 10/2001 consistía en hacerle decir en su disposición

adicional tercera, párrafo 2, que «... el volumen de agua trasvasable, con arreglo a la legislación vigente, desde la cabecera del Tajo al Segura se destinará, en todo momento, a la cobertura de las necesidades hídricas de la cuenca del Segura para el sostenimiento económico y social de las Comunidades Autónomas receptoras del mismo», lo que venía a suponer el desbloqueo total del trasvase Tajo-Segura. La respuesta del Grupo popular frente a dicha actuación unilateral del Grupo socialista se tradujo, amén de en el reiterado entorpecimiento a la posibilidad de que la propuesta socialista se debatiera desde ya (consiguió atrasar hasta seis veces el plazo de presentación de enmiendas), en el depósito el 11 de enero de 2010 de una nueva y distinta iniciativa respaldada tan solo por el mencionado grupo cuya principal novedad, por lo que a nosotros importa, consistía en que lo sometido ahora a la aprobación de la Asamblea regional pasaba a ser un proyecto de ley dirigido al Gobierno de la Nación y no a la Mesa del Congreso (*vid.*, su texto en BOAR núm. 98, de 15 de enero de 2010) a fin de que fuera aquel —en este caso el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero— el que tuviera que instar del Congreso de los Diputados su tramitación, pudiendo hacerlo, además, por la vía de urgencia, bien que, en el fondo, lo presentara con la secreta esperanza, casi con la absoluta seguridad, de que ese impulso no se iba a producir y de que, en consecuencia, tal actitud elusiva del Gobierno de Zapatero se volvería contra el propio Grupo socialista de la Asamblea que había roto el consenso. La retirada del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha en abril de 2010 zanjó, no obstante, el problema e hizo que la cuestión de fondo suscitada por el caso anterior (cuyos restantes hechos nos interesan solo en parte³⁸) quedara agotada, pero la eficacia distorsionada de este estímulo

³⁸ La iniciativa que comentamos en el texto se enmarca en el contexto del conflicto que enfrentó durante años a la Comunidad Autónoma de Murcia con otras Comunidades con motivo del agua y, entre otras actuaciones, le llevó a oponerse a la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que desde 2008 se estaba tramitando en Cortes, algunas de cuyas previsiones (valga por todas su disposición transitoria primera, que ponía el año 2015 como fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura) perjudicaban gravemente los intereses de la Comunidad murciana.

Por lo que respecta a la intervención de la Comunidad Autónoma de Murcia en dicho proceso, hay que recordar que bien avanzada la segunda mitad de 2008 comenzaron a manejarse propuestas en las que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha llegó a ofrecer su buena disposición para retirar del proyecto de texto estatutario la fecha de caducidad del trasvase Tajo-Segura, con tal de que se le permitiera sustituir tal referencia por una cláusula que expresara el derecho de Castilla-La Mancha a ver garantizadas sus necesidades futuras, ahí incluida a tal efecto la mención de una reserva de 6.000 hectómetros cúbicos. A tales planteamientos contestaron las Comunidades de Valencia y de Murcia argumentando que el establecimiento de una reserva de 6.000 hectómetros equivalía a la eliminación práctica del trasvase, con lo cual tan solo era una propuesta distinta en la apariencia. Y como medida complementaria en defensa de tal posición, la Comunidad Autónoma de Murcia ideó, además, hacia finales de diciembre de 2008 la posibilidad de anticiparse a la aprobación en Cortes del Estatuto de Castilla-La Mancha con el depósito en el Congreso de los Diputados de la proposición de ley de iniciativa autonómica aprobada de forma conjunta por PP y PSOE a la que hacemos referencia en el texto. Los hechos se desarrollaron, a partir de aquí, de la forma que arriba se cuenta. Las tensiones entre grupos que se mencionan en el texto se produjeron entre el criterio del Grupo socialista interesado en marcar los perjuicios que acarrearía el dilatar la presentación de dicho documento ante el Congreso y la estrategia del Partido Popular, partidario de atemperar el momento de esa presentación al cariz que fueran tomando las negociacio-

lo potencialmente utilizable como instrumento de «oposición contra la oposición» quedó claramente de manifiesto.

La segunda de las ocasiones a las que inicialmente aludimos ha tenido que ver con las conocidas diferencias que la Comunidad Autónoma de Murcia mantiene con el modelo de financiación vigente en España desde 2009, desacuerdo que le llevó a utilizar el estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Gobierno central que el artículo 87.2 de la CE le permite para intentar cambiarlo. El problema aquí para el Partido Popular, gobernante en la Región, residía en saber de antemano que canalizar esa iniciativa a través del Congreso de los Diputados suponía contar desde ya con su derrota dado que el Gobierno central socialista no estaba por las medidas que a la Comunidad Autónoma de Murcia le interesaba introducir en dicho modelo. En consecuencia, la solución para el Gobierno popular autonómico consistió en no plantear tal estímulo ante el Congreso de los Diputados sino ante el Gobierno de la Nación con el nada disimulado interés de alcanzar así un triple objetivo: a) marcar en el contexto del Estado de las Autonomías cuál era la posición de Murcia sobre el sistema de financiación en vigor; b) convertir esta actuación en un mecanismo explícito de oposición frente al Gobierno central y a sus –en el concepto de la Comunidad Autónoma de Murcia– equivocados criterios sobre dicha materia; c) y, además, hacerlo servir en el marco de sus enfrentamientos con la oposición socialista presente en la Asamblea regional al permitirle contestar a cada censura recibida desde aquella con coste económico que las responsabilidades estaban en su propio partido cuyo Gobierno central no atendía los impulsos que –como este– hubieran permitido mejorar el modelo y, con ello, la disponibilidad de los recursos necesarios. La propuesta fue planteada como *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* y debatida en el Pleno de la Asamblea de 23 de marzo de 2011. Su texto puede verse en el BOAR núm. 143, de 28 de marzo de 2011, su remisión al Gobierno se hizo mediante oficio del propio 23 de dicho mes y la contestación del Gobierno, como era de esperar, nunca se produjo. Pero su vir-

nes del Estatuto castellano-manchego a fin de no interferirlas de manera imprudente o innecesaria. La propuesta popular dirigida al Gobierno de la Nación fue debatida en el Pleno el 18 de enero y aprobada por unanimidad por los tres grupos de la Cámara habida cuenta de la decisión del Grupo socialista de no entorpecer ninguna vía ni, por lo tanto, esta, lo cual no impidió, sin embargo, que la inicial proposición socialista, pendiente desde 2009 y encaminada a estimular al Congreso, siguiera también su curso, ni evitó que el Grupo popular acompañara su estrategia anterior con la formulación, además, de una enmienda a la totalidad de esta proposición cuyo contenido reproducía literalmente el de su propia iniciativa aprobada el 18 de enero.

La historia concluyó cuando, como se dice en el texto, el 21 de abril de 2010 se produjo la retirada del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras su derrota en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

tualidad como instrumento de oposición, esta vez doble, a la vez frente al Gobierno de la Nación y frente a la oposición socialista interna en la Comunidad, quedó de nuevo probada. No solo no se esperaba que hubiera respuesta sino que más bien se contaba interesadamente con ello, más aún en una cuestión tan litigiosa y controvertida como esta³⁹ en la que todos los medios para operar valían.

- e) En fin, la aparición de otro escenario parlamentario diferente tras las elecciones autonómicas de 2015 (el PP gobierna pero no ostenta la mayoría absoluta de la Asamblea) ha permitido que sea esta vez la oposición la que haya actuado la iniciativa legislativa autonómica ante el Gobierno central del PP como arma política, aprobándose recientemente una solicitud –sin texto adjunto e impulsada por el grupo socialista– dirigida al Gobierno de Mariano Rajoy para la modificación de la Ley del Indulto para cargos públicos (BOAR núm. 38, de 15 de abril de 2016). No deja de sorprender, por otra parte, la aprobación de un estímulo de la iniciativa legislativa de un Gobierno que, al encontrarse en funciones, carece de la misma. Además, otras cuatro iniciativas de este tipo impulsadas por la oposición se encuentran actualmente en tramitación⁴⁰.

En síntesis, la práctica de esta figura nos sitúa, pues, ante una doble desvirtuación de su sentido a la que no es ajeno el hecho de que carezcamos de un procedimiento normado –por poco exigente

³⁹ Que se trataba –se trata– de una cuestión delicada, por demás litigiosa, entre Murcia, otras Comunidades y el Gobierno central socialista entonces en el poder lo prueba el que por entonces la Comunidad Autónoma estuviera ya defendiendo sus derechos financieros en sede jurisdiccional. Primero, planteando el 18 de febrero de 2011 un conflicto positivo de competencia contra la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, de 5 de octubre de 2010, en la que este, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 22/2009, le remitía la información relativa a la financiación de la Comunidad Autónoma de Murcia para el año 2011 sin que entre las cantidades allí mencionadas aparecieran las relativas a los anticipos a cuenta de los Fondos de Convergencia a los que la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2009 se refería como esenciales para garantizar «la suficiencia financiera». Y, en segundo lugar, interponiendo un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, preceptos que prácticamente trasladaban a dicha norma todas las previsiones sobre financiación autonómica para el año siguiente.

⁴⁰ Las dos primeras del grupo socialista y las otras dos del grupo de Ciudadanos:

- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de modificación de la Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa para eliminación de referencias a discriminación de alumnos por cualquier circunstancia (No consta su publicación en el BOAR).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de articulación de los instrumentos y modificaciones legislativas pertinentes para establecer un mecanismo de protección del denunciante de prácticas corruptas e ilegales (BOAR núm. 44, de 26 de abril de 2016).
- Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de un proyecto de ley de guardia y custodia compartida y modificación del Código Civil y Ley de Enjuiciamiento Civil (BOAR núm. 44, de 26 de abril de 2016).
- Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación, sin adjuntar texto, de modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco de los Servicios de Salud, a fin de evitar el abuso de los contratos temporales (BOAR núm. 63, de 27 de septiembre de 2016).

que este sea— capaz de reforzar su lógica institucional marcando mejor su finalidad más ortodoxa. Con excesiva frecuencia, o bien esta figura diluye su identidad en la de una simple moción parlamentaria sin mayor trascendencia dirigida al Gobierno para estimularle a actuar en un cierto sentido, lo que no anima a este a prestarle mayor atención, o bien se la actúa—desprendida totalmente de su intención impulsora— como un hábil mecanismo a utilizar en su estrategia de oposición con el que poder trasladar la responsabilidad de determinadas carencias a la fuerza política (central y/o autonómica) de distinto color que esté operando en ambos espacios. En la desembocadura de tales defectos, la identidad del estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación padece, en fin, de forma considerable.

IV. CONCLUSIÓN. IDEAS PARA UNA PROPUESTA DE LEGE FERENDA: LA NECESIDAD DE IMPONER UNAS MÍNIMAS OBLIGACIONES AL GOBIERNO CENTRAL IMPULSADO POR ESTA VÍA

La conclusión principal que se deduce del largo recorrido argumental anterior es que la regulación que el legislador ha dado a esta forma de impulso de la iniciativa legislativa de ley estatal prevista por el artículo 87.2 de la CE, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, es notoriamente deficiente sobre todo en aquel de sus aspectos que deja literalmente en blanco la existencia de cualquier tipo de obligación a cargo del Gobierno respecto del estímulo que acaba de recibir. Es ese vacío normativo el que le permite al Ejecutivo no tener que darse siquiera por enterado de que tal iniciativa autonómica ha llegado a sus manos. Y es, a su vez, la seguridad de que las cosas se van a desarrollar de este modo la que anima a las Comunidades Autónomas a desconocer el verdadero sentido—la verdadera identidad— de esta figura, desvirtuándola de la doble manera que ya conocemos. Nada de esto parece importar, porque como el Derecho no impone ningún deber al Gobierno que le obligue a prolongar el proceso con actos propios de comunicación, acuse de recibo, aceptación o rechazo, la ausencia de toda actuación por su parte no parece lesionar norma alguna. Y, de hecho, no la lesiona. No obstante, va de suyo que esta no es la situación ideal y que si hemos convenido que la causa real del fiasco, que esta segunda vía padece en la práctica, reside en la inexistencia de unas consecuencias procesales necesarias que anudar al comportamiento del Gobierno, tras el hecho de haber recibido este el impulso autonómico, tendremos que concordar también que el Derecho debería taponar esa fisura estableciendo unas medidas que permitan reintegrar este instituto a su verdadero sentido y a su más cierta eficacia. Es lo que, *de lege ferenda*, hacemos a continuación. En esta tarea no parece sensato, sin embargo, caminar en ninguna de las dos direcciones siguientes.

No sería correcto diseñar esta zona vacía del proceso, la que se desarrolla en sede del Gobierno, como un procedimiento milimétrico y cerrado en el que todo apareciera pautado y previsto cuando está claro que el Gobierno debe conservar la libertad de ser él quien precise lo que quiere concretar y hasta dónde lo quiere concretar.

Y tampoco parecería adecuado intentar constreñir al Gobierno con un procedimiento que le cerque u obligue más allá de lo debido; que el Ejecutivo deba prolongar su recepción del estímulo autonómico con actos propios no significa, en nuestro sentir, que la previsión de tales actos no

pueda consistir en mínimos o no se pueda satisfacer de un modo tendencialmente formal; para decirlo de la manera más clara, que el Gobierno esté en la obligación de hacerse cargo del impulso autonómico que le llega no supone que no pueda deshacerse de él mediante la simple afirmación de que dicha medida no se compadece, en este caso, con su programa legislativo, razón más que suficiente para desecharla. Pero este acto sí debe de existir.

Sentadas ambas premisas, el diseño de mínimos que, *de lege ferenda*, cabe establecer respecto de esta figura es el siguiente:

- a) Una vez recibido por el Gobierno desde una Comunidad Autónoma el estímulo de su iniciativa legislativa, aquel debería venir obligado a incluir la cuestión en el orden del día de un Consejo de Ministros a celebrar en fecha nunca posterior a los 30 días siguientes al de su registro de entrada; si se decide que ha de pasar antes por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios –lo que no siempre debería ser preciso si el Gobierno decide prescindir de dicho trámite–, debería incluirse siempre en el «índice rojo» a efectos de que al Gobierno le llegue como una cuestión informada pero nunca prácticamente decidida.
- b) El Gobierno debe acusar recibo de dicho documento a la Comunidad Autónoma remitente, a la que podrá recabar, en su caso, aquellos informes y materiales adicionales que considere oportunos.
- c) Llegado el día del Consejo de Ministros, el Gobierno debe resolver necesariamente sobre la solicitud autonómica en un sentido o en otro, esto es, aceptando ese estímulo y procediendo a impulsar la posterior tramitación del proyecto de ley en los términos que ya conocemos, o rechazándolo de plano.
- d) Tanto la aceptación como el rechazo del estímulo deberán estar motivados, bien que en el caso del rechazo pueda y deba bastar como razón suficiente para hacerlo –según vimos– la alegación por parte del Gobierno de la incompatibilidad de este con su programa legislativo o incluso con su criterio de fondo sobre la materia.
- e) El Gobierno deberá venir obligado a dar traslado de su resolución a la Comunidad Autónoma correspondiente en el plazo que se fije.
- f) En fin, el Gobierno debería venir obligado también a comunicar a la Asamblea proponente la remisión del proyecto a la Mesa del Congreso, por cortesía institucional y porque ello permitiría a la Comunidad Autónoma de que se trate comprobar de qué manera el Gobierno ha atendido su solicitud (por ejemplo, si hay o no modificaciones al texto por ella enviado en su momento), así como llevar a cabo el seguimiento de la tramitación del proyecto por ella estimulado en las Cortes.

Se trata, pues, como el lector habrá advertido, de una regulación escueta y mínima. Pero, a nuestro juicio, suficiente para obtener determinadas cotas de eficacia que hacen a la deteriorada identidad de esta figura.

Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, E. [1989]: «Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo», en *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- ALONSO GARCÍA, R. [1990]: «La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 121.
- CASCAJO CASTRO, J. L. [1992]: «La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.
- DORREGO DE CARLOS, A. [1988]: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VII, Madrid: Cortes Generales-Edersa.
- ELIA, L. [1951]: «Il governo come comitato direttivo del Parlamento», en *Rivista Civitas*, núm. 4.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. [2000]: *Democracia, jueces y control de la Administración*, prólogo a la 5.ª, Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [1988]: *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª, Madrid: Civitas.
- GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P. [2000]: «La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59.
- [2000]: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - [2001]: «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 11.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. [1998]: «La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22.
- GARRIDO MAYOL, V. [2010]: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARRORENA MORALES, A. [1980]: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GERPE LANDÍN, M. [1980]: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en Aparicio, M. A. (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona.
- HERRERO LERA, M. [1988]: «Artículo 87: Iniciativa legislativa», en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Madrid: Cortes Generales-Edersa.
- LUCAS VERDÚ, P. [1977]: «Iniciativa legislativa», en *Nueva enciclopedia jurídica*, vol. XII, Barcelona: Seix.
- MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI-SUNYER, C. [1990]: «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los proyectos de ley», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21.
- MOLLINEDO CHOCANO, J. J. [1998]: «La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas», en *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*, libro XI, capítulo VI.

OTTO Y PARDO, I. [1980]: «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188.

OVEJERO PUENTE, A. M. [2008]: «La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I).

PÉREZ FRANCESCH, J. L. [1996]: *El Gobierno*, Madrid: Tecnos.

PUNSET BLANCO, R. [1982]: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. [2001]: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

VIVER PI-SUNYER, C. [1996]: «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», en *Autonomías. Revista catalana de Derecho Público*, núm. 21 (ejemplar dedicado a la memoria de Vilaseca Marcet, J. M.).