

## **Las Propositiones de Ley de origen parlamentario y las facultades del Gobierno respecto de su tramitación y toma en consideración \*\***

Sumario: I. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SIGNIFICADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA.—1.1. El procedimiento legislativo y la iniciativa legislativa.—1.2. Los titulares de la iniciativa legislativa.—1.3. La preeminencia del Gobierno.—1.4. La iniciativa legislativa parlamentaria.—1.5. Su regulación en la Comunidad de Madrid.—II. FACULTADES DEL GOBIERNO EN RELACIÓN CON LAS PROPOSICIONES DE LEY: «TRÁMITE DE CONFORMIDAD» Y «TRÁMITE DE CRITERIO».—2.1. Facultades del Gobierno en relación con las proposiciones de ley.—2.2. Plazo del Gobierno para ejercer ambas facultades.—2.3. Articulación temporal entre los dos trámites y conformidad tácita.—2.4. Expresión por el Gobierno de su conformidad o disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones presupuestarias («trámite de conformidad»).—2.5. Manifestación del criterio del Gobierno sobre la toma en consideración de la proposición («trámite de criterio»).—III. LA PRÁCTICA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y DEL EJERCICIO POR EL GOBIERNO DE SUS PRERROGATIVAS, EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—IV. DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO CON LA TRAMITACIÓN DE UNA INICIATIVA PARLAMENTARIA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES.—V. LÍMITES MATERIALES AL DERECHO DE ENMIENDA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PAREJAS DE HECHO.—5.1. Límites materiales a las enmiendas parciales tras el debate de toma en consideración.—5.2. El caso de la Proposición de Ley de Parejas de Hecho.

---

\* Patricia Lázaro Martínez de Morentin, Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia. Javier Calvo García, Jefe de Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales.

\*\* Los autores quieren hacer constar su agradecimiento a la Dirección de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid por la colaboración prestada para la realización de este artículo.

## I. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SIGNIFICADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA

### 1.1. El procedimiento legislativo y la iniciativa legislativa

Se ha definido el procedimiento legislativo como «la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley»<sup>1</sup>.

En el procedimiento legislativo se suelen distinguir una fase inicial, una fase central y una fase final. Merino Merchán las denomina «fase introductoria», «fase constitutiva» y «fase integradora de la eficacia» e incluye en ellas, respectivamente, la iniciativa legislativa en sus distintas formas, la aprobación de las Cámaras y la promulgación y publicación<sup>2</sup>.

En la fase inicial o introductoria se sitúa la iniciativa legislativa, que «constituye el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo»<sup>3</sup> o, más específicamente, «el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada»<sup>4</sup>.

Como señala García-Escudero Márquez, interesa resaltar «los efectos reales» de la iniciativa, analizar «hasta qué punto su ejercicio condiciona la potestad legislativa» de las Cámaras. Dentro de este enfoque, la autora invoca a Larcher, «cuando afirma que lo que caracteriza el poder de iniciativa es que “una Cámara compelida por una proposición de uno de sus miembros o por un proyecto del Gobierno no puede librarse de la obligación de actuar, sino cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor o bien cuando el resultado de la votación es adverso”»<sup>5</sup>.

La importancia de la iniciativa legislativa reside en que delimita la *materia* del texto normativo propuesto y los *intereses* que con él se quieren atender: «mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador»<sup>6</sup>.

Arce Janáriz sostiene que el alcance de la iniciativa legislativa es aún más preciso, porque no sólo acota una materia, sino que singulariza además un *objeto* de regulación. Para este autor, la iniciativa «delimita el objeto del debate parlamentario y las enmiendas han de moverse dentro de él, opo-

<sup>1</sup> Paloma Biglino Campos, «Procedimiento legislativo», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 5184.

<sup>2</sup> José F. Merino Merchán, «Significado general de la iniciativa parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, p. 82.

<sup>3</sup> Paloma Biglino Campos, «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, 1995, p. 3596.

<sup>4</sup> Juan A. Santamaría Pastor, «Artículo 87», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, p. 1380.

<sup>5</sup> Piedad García-Escudero Márquez, «La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pp. 63-64. Este artículo es también el capítulo I del libro *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. (Salvo que se indique otra cosa, aquí citaremos por el artículo.)

<sup>6</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 65.

niéndose, formulando alternativas o limitándose a correcciones parciales». «Esto es, el autor del proyecto o la proposición no sólo tiene derecho a que se active el procedimiento, sino también a que no se tramite para un objeto distinto del propuesto por él»<sup>7</sup>. Más adelante nos detendremos en las importantes consecuencias que tiene esta concepción en cuanto a la fijación de límites materiales al derecho de enmienda (véase epígrafe V).

## 1.2. Los titulares de la iniciativa legislativa

Al regular la iniciativa legislativa, el artículo 87 de la Constitución se refiere a cuatro sujetos: el Gobierno, las Cámaras que integran las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), las Asambleas de las Comunidades Autónomas y el pueblo. A este respecto, se ha dicho que la Constitución opta por una «vertebración pluralista del instituto de la iniciativa legislativa»<sup>8</sup>.

El Gobierno ejerce la iniciativa a través de los *proyectos* de ley (art. 88 CE). Los demás sujetos la ejercen a través de las *proposiciones* de ley, que son, por tanto, el instrumento de la iniciativa parlamentaria, de la iniciativa autonómica y de la iniciativa popular; si se prefiere, de la *iniciativa no gubernamental*, por emplear la expresión que da título a la monografía de Ruiz-Huerta<sup>9</sup>.

Aunque ciertamente presentan notables diferencias, las iniciativas englobadas bajo el rótulo de las proposiciones de ley tienen también características comunes; básicamente, la necesidad de la toma en consideración por las Cámaras. Esta circunstancia, unida a otras consideraciones —tenor literal del art. 87.1 CE, distinción doctrinal entre iniciativa y propuesta de iniciativa—, podría llevarnos a concluir, siguiendo a diversos autores, que existen dos únicos titulares de la iniciativa legislativa: Gobierno y Parlamento. En rigor, pues, y siempre según esta corriente doctrinal, los únicos titulares de la iniciativa legislativa en sentido estricto serían el Gobierno y las Cámaras parlamentarias<sup>10</sup>. De ser así, ya no estaríamos entonces ante una iniciativa *pluralista*, sino *dualista*.

En ello se ha visto una manifestación de lo que a veces, aludiendo a la función legislativa en su conjunto (y no sólo, por tanto, a la iniciativa legislativa), se ha denominado «el modelo del parlamentarismo cooperativo»<sup>11</sup>. Más específicamente, García-Escudero Márquez sostiene que la Constitución adopta «un sistema de atribución de carácter mixto, destinado a

<sup>7</sup> Alberto Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, p. 165.

<sup>8</sup> R. Punset, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, UNED, 1982, p. 76, nota 62.

<sup>9</sup> Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, *La iniciativa legislativa no gubernamental en España*, Congreso de los Diputados, 1998.

<sup>10</sup> Por todos, P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 68.

<sup>11</sup> A. Ruiz-Huerta Carbonell, obra citada en nota 9, p. 38.

reforzar, al menos en el plano formal, un equilibrio de competencias entre los dos poderes, sobre la base de la siguiente justificación: por un lado, no parece lógico que el Parlamento, teniendo el poder de aprobar las leyes y siendo el titular de la función legislativa, no tenga el poder de promoverla; por otro lado, resulta necesario que el Gobierno, para poner en obra su programa político, disponga también del poder de iniciativa legislativa»<sup>12</sup>.

### 1.3. La preeminencia del Gobierno

Se ha convertido en un lugar común señalar que ese equilibrio formal se vence del lado del Gobierno, que ocupa así una posición de preeminencia en la iniciativa legislativa, si atendemos tanto a las previsiones legales como a la práctica parlamentaria.

Las previsiones legales que confieren al Gobierno esa posición de preeminencia son básicamente la prioridad de los proyectos de ley (art. 87.1 CE) y la presunción a favor de la tramitación de los mismos. Esta última deriva de los Reglamentos parlamentarios y consiste en que, a diferencia del trámite de toma en consideración de las proposiciones, que debe celebrarse en todo caso, el debate de totalidad de los proyectos —trámite hasta cierto punto equivalente— sólo se sustancia si se presentan enmiendas de esa naturaleza.

Por lo que se refiere a la práctica parlamentaria, se ha constatado en numerosas ocasiones, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que el número de leyes procedentes de proyectos supera ampliamente el de las que se originan en proposiciones<sup>13</sup>.

A propósito de la posición de preeminencia que el Gobierno ostenta en este campo, Punset observa que «no obstante la creación por el constituyente español de cinco centros generadores de iniciativa legislativa, entre ellos no se da una relación de competencia, sino de integración, y más específicamente de integración de la iniciativa gubernamental, respecto de la cual operan secundariamente». Para este autor, el fundamento de la preeminencia no es otro que la función de dirección política del Gobierno (art. 97 CE):

«La preeminencia gubernamental en la fase de iniciativa encuentra su justificación, obviamente, en la función directiva del Gobierno (...). ¿Cómo coexistir la titularidad de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66.2) con la preeminencia de la iniciativa del Gobierno? Pues, sencillamente, teniendo presente (...) que iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito

<sup>12</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 73.

<sup>13</sup> Los datos cuantitativos referidos al Estado pueden verse en los trabajos de Ruiz-Huerta y de García-Escudero citados en las notas 5 y 9, respectivamente. Para Asturias, puede verse Arce Janáriz, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993.

se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección de la política»<sup>14</sup>.

En la misma línea se sitúa García-Escudero Márquez:

«Si al Gobierno corresponde la dirección política (art. 97) y ésta se articula mediante las leyes, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales (art. 66), el Gobierno desarrolla una labor previa esencial, *orientando* hacia dónde se desarrolla esa función, fijando sus objetivos y, normalmente también, predeterminando sus contenidos. Ello quiere decir que Gobierno y Parlamento *cooperan* en la función de crear la ley y que el ámbito de actuación del Gobierno se desarrolla precisamente en la iniciativa. A su vez, esta labor de dirección política del Gobierno se asienta sobre la confianza que la Cámara ha otorgado a su Presidente en la votación de investidura, confianza otorgada previa la exposición de su programa»<sup>15</sup>.

## 1.4. La iniciativa legislativa parlamentaria

### 1.4.1. Sentido

Que la iniciativa parlamentaria desempeñe un papel secundario respecto de la gubernamental no significa en modo alguno que sea irrelevante. Por el contrario, las proposiciones en que se plasma tienen un sentido y un significado propios en nuestro sistema político, en el que cumplen diversas funciones.

Así lo puso de manifiesto el profesor Rubio Llorente cuando, tras constatar el «elevado porcentaje de proposiciones rechazadas», afirmaba que ello «no priva en modo alguno de valor político a la institución, que sigue siendo utilizada frecuentemente por los grupos de oposición como un instrumento útil para provocar debates parlamentarios y exponer ante la opinión sus propias soluciones»<sup>16</sup>.

Años más tarde, el Tribunal Constitucional sigue la misma línea de razonamiento al subrayar el papel de las proposiciones de ley de origen parlamentario como vía para suscitar el debate político, en los siguientes términos:

«En estas dos últimas se trataba, en ambos casos, de una **proposición de Ley de origen parlamentario** de cuya doble naturaleza, como instrumento para poner en marcha el procedimiento legislativo, pero, también, como **vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre la oportu-**

<sup>14</sup> R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 76 y 77-78.

<sup>15</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 68.

<sup>16</sup> Francisco Rubio Llorente, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986.

**nidad de regular mediante Ley una determinada materia...**» (Auto del TC núm. 118/1999, de 10 de mayo, FJ 3.º).

García-Escudero Márquez sostiene que «la realidad ha demostrado que subsiste todavía una función plural para este tipo de iniciativa», que concreta en tres cometidos: a) las iniciativas del *grupo mayoritario* constituirán una *segunda marca del Gobierno*, utilizadas en materias de interés político secundario o para contrarrestar las presentadas por otros grupos; b) las proposiciones de ley presentadas por los *grupos de oposición* se usan fundamentalmente como instrumento de control del Gobierno; c) en ocasiones, son expresión de un *consenso* entre varios grupos<sup>17</sup>.

Por lo que se refiere a su utilidad dentro de la función de control, cobra un relieve especial la facultad de que dispone el Gobierno para manifestar su *criterio* respecto de la toma en consideración de las proposiciones de ley. Como veremos al analizar este trámite, la confianza parlamentaria en que se asienta el Gobierno se vería seriamente comprometida en el caso de que una proposición de ley acabase prosperando después de que su toma en consideración hubiera merecido el criterio desfavorable del Gobierno.

#### 1.4.2. *Titularidad*

Desde el punto de vista técnico, se ha discutido mucho acerca de si los verdaderos titulares de la iniciativa legislativa parlamentaria son los Diputados (y los grupos en que se integran) o las Cámaras. Esta última es la posición mayoritaria de la doctrina.

Punset considera que la iniciativa parlamentaria «pertenece a cada una de las Cámaras y no a sus componentes individualmente considerados». «Así, ni los parlamentarios ni los Grupos en que se integran poseen más que una facultad para *promover la iniciativa* de la Asamblea de la que forman parte; de ahí el carácter de acto constitutivo que reviste la toma en consideración»<sup>18</sup>.

Por su parte, Santamaría Pastor entiende que la iniciativa de las Cámaras tiene lugar «mediante un procedimiento o acto complejo integrado por una solicitud, que ha de partir de la propia Cámara, y de una resolución de la Cámara misma en Pleno, denominada entre nosotros *toma en consideración* (...). El poder de iniciativa no radica, pues, en los parlamentarios individuales ni en los grupos en que éstos se integran, sino en la Cámara en sí misma, que puede acoger o no con entera libertad las propuestas o proposiciones de ley elaboradas por aquéllos».

Para este autor, la prueba viene dada por la regulación del poder de retirada, contenida en el artículo 129 del Reglamento del Congreso. Rige aquí «el principio general de correspondencia entre uno y otro: el poder de retirada compete precisamente al titular del poder de iniciativa». Pues

<sup>17</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, pp. 77-78.

<sup>18</sup> R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 68-69.

bien, «los autores materiales de la proposición de Ley pierden su derecho de retirada a partir del momento mismo en que la Cámara la toma en consideración (...). A partir de esta decisión, la retirada de la proposición solicitada por sus autores materiales “sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara”»<sup>19</sup>.

Aragón Reyes distingue entre *iniciativa* y *propuesta de iniciativa*. «En nuestro ordenamiento, quien tiene la propuesta de iniciativa son los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios, facultad que ejercen presentando proposiciones de ley.» La iniciativa legislativa no se produce en el momento de la presentación de la proposición de ley, sino en el de su toma en consideración. «Por ello la poseen las Cámaras (los Plenos) y no los parlamentarios a título singular.» A favor de que la presentación de proposiciones supone una mera propuesta esgrime varios argumentos, de los que destacamos aquí dos: «la propuesta no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo»; y tampoco conlleva la facultad de retirada, porque «los autores de la propuesta de iniciativa sólo pueden retirarla libremente antes de la toma en consideración».

Para este último autor, la distinción es congruente con la forma de Estado y de Gobierno previstas en nuestro ordenamiento constitucional, pues la iniciativa propiamente dicha sólo se atribuye «a órganos generales del Estado, que son, en consecuencia, los únicos capaces de imponer que un proyecto de norma pase en el Parlamento a la fase de deliberación y enmienda, conservando, además, tales órganos el derecho a retirarlo». Las leyes estatales «son iniciadas por órganos generales y no por órganos parciales o fracciones de órganos. Cosa distinta es que estos órganos o fracciones tengan atribuidas facultades de propuesta de iniciativa, esto es, capacidad para instar a que la iniciativa se adopte o, si se quiere, participación en la preparación de la iniciativa misma»<sup>20</sup>.

Finalmente, el enfoque de García-Escudero Márquez es el siguiente:

«A la hora de configurar la *iniciativa parlamentaria*, el artículo 87 de la Constitución ha optado por no reconocerla a los Diputados, sino a las Cámaras. Se hace necesario, por tanto, que los Reglamentos (y a ellos se remite la Constitución) regulen la forma en que llega a formularse el acto de iniciativa de las Cámaras. Con este fin, los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios y a los grupos en que se integran (y, más recientemente, también a una Comisión en el Senado) la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, *que no será tal iniciativa legislativa* hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, única titular reconocida por el artículo 87 de la Constitución»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, pp. 1383-1384, nota 8.

<sup>20</sup> Manuel Aragón, «La iniciativa legislativa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, 1986, pp. 85 y 96-97.

<sup>21</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, pp. 73-74.



### 1.4.3. Toma en consideración

La toma en consideración reviste una importancia crucial dentro del régimen de las proposiciones de ley.

La toma en consideración es una decisión discrecional de la Cámara. Constituye una decisión libre de la mayoría de la Cámara, y en absoluto un acto debido o de puro trámite<sup>22</sup>.

Aunque su contenido sea esencialmente político, no carece de efectos jurídicos, que son especialmente relevantes desde dos perspectivas: su juego dentro del debate sobre la titularidad de la iniciativa parlamentaria; y su contribución a la fijación del objeto de la deliberación posterior de la Cámara.

Diversos autores coinciden en señalar que con la toma en consideración se formaliza la iniciativa parlamentaria en sentido estricto. Para Biglino Campos, la posible contradicción entre el Reglamento del Congreso y del Senado, que disponen que las proposiciones han de ser suscritas por un Grupo parlamentario o por un número determinado de miembros de la Cámara, y el artículo 87 CE, que atribuye la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado, se salva precisamente con este trámite, «ya que mediante el mismo el conjunto de la Cámara asume o rechaza las concretas iniciativas»<sup>23</sup>. En la misma línea, Santamaría Pastor mantiene que «la iniciativa no se perfecciona sino con este último y capital trámite, mediante el que la Cámara hace suyo, a los puros efectos de su discusión, el texto propuesto en el seno de la misma»<sup>24</sup>. Y García-Escudero Márquez señala que la toma en consideración «representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros». «Sería el equivalente», añade, «del acuerdo del Consejo de Ministros por el que un anteproyecto se convierte en Proyecto de Ley y es remitido al Congreso de los Diputados»<sup>25</sup>.

El trámite de toma en consideración tiene también una gran importancia desde el punto de vista de la fijación de los márgenes en que habrá de moverse el contenido material de la futura ley. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, superado por una proposición de ley el debate de toma en consideración, *la iniciativa queda aceptada como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no podrán ya ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado*, puesto que sólo se pueden cuestionar en el debate de toma en consideración (Auto del TC núm. 118/1999, de 10 de mayo). La superación por una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto (Auto del TC núm. 275/1993, de 13 de septiembre).

<sup>22</sup> J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, p. 1383, nota 7.

<sup>23</sup> P. Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3597.

<sup>24</sup> J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, pp. 1383-1834.

<sup>25</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 74.



### 1.5. Su regulación en la Comunidad de Madrid

Todo lo que hemos dicho hasta aquí acerca de la *iniciativa legislativa* ante las Cortes Generales vale también para la iniciativa legislativa ante la Asamblea de Madrid.

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EA<sup>26</sup>), dedicado a la iniciativa legislativa, se refiere a cuatro sujetos: los Diputados y los Grupos Parlamentarios, el Gobierno, el pueblo y los Ayuntamientos. El Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM<sup>27</sup>) recoge la misma regla en su artículo 139, aunque no siga el mismo orden cuando menciona al Gobierno, a los Diputados y los Grupos Parlamentarios, a los ciudadanos y a los Ayuntamientos.

En suma, el sistema es muy similar al estatal, con una diferencia obvia: si ante las Cortes Generales pueden presentar proposiciones las Asambleas de las Comunidades Autónomas, ante la Asamblea de Madrid pueden hacerlo los Ayuntamientos.

Por lo que se refiere específicamente a las *proposiciones de ley*, el Reglamento de la Asamblea les dedica los artículos 150, 151 y 152, que integran la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo segundo del Título VII, así como el 154, referido a la retirada y ubicado en la Sección 3.<sup>a</sup>. Estas disposiciones contienen una regulación muy similar, aunque no idéntica, a la del Reglamento del Congreso (arts. 126 y 129).

No obstante, la literalidad de los artículos 15.2 EA y 139.2 RAM, que atribuyen la iniciativa legislativa «a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios», podría plantear dudas acerca de si el ordenamiento autonómico atribuye la iniciativa parlamentaria a los Diputados individualmente considerados (y a los Grupos en que se integran), o a la Cámara como tal.

La cuestión ha sido abordada por Cano Bueso y Terrón Montero, en su estudio sobre el procedimiento legislativo previsto en los Reglamentos parlamentarios autonómicos. Aunque en lo tocante a la iniciativa legislativa no aprecian «especiales diferencias» respecto a lo establecido en las Cortes Generales, sí llaman la atención sobre «una cuestión de matiz»: el hecho de que mientras en la CE (art. 87) se atribuye la iniciativa a cada una de las Cámaras, el Congreso y el Senado, la mayoría de los Reglamentos autonómicos hacen referencia a *los grupos parlamentarios* y a *los diputados*. «De ello podría deducirse erróneamente», prosiguen los autores, «que aquélla se concede particularmente a cada uno de tales sujetos parlamentarios». No es

<sup>26</sup> Aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1983) y modificado por las siguientes disposiciones: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (BOE de 25 de marzo de 1994); Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE de 8 de julio de 1998) y Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE de 2 de julio de 2002). Su redacción consolidada puede consultarse en la dirección de *internet* de la Comunidad de Madrid ([www.madrid.org](http://www.madrid.org)), en la página de la Consejería de Presidencia, pinchando en *legislación actualizada*.

<sup>27</sup> Aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de 30 de enero de 1977 (BOCM de 12 de febrero de 1997).

realmente así —concluyen— y la explicación hay que buscarla en el trámite de toma en consideración, acto que «viene a significar que la iniciativa ha dejado de ser exclusiva de sus promotores para pertenecer a la Cámara en su conjunto», como prueba el que «sólo hasta ese momento pueden proceder los autores de la proposición a retirarla, exigiéndose en caso contrario el acuerdo del Pleno»<sup>28</sup>.

Trasladando estas consideraciones generales al caso específico de la Comunidad de Madrid, consideramos que el verdadero titular de la iniciativa parlamentaria es la Asamblea, y no los parlamentarios, básicamente por dos razones. En primer lugar, la fase deliberante del procedimiento legislativo no se abre hasta que la proposición supera el trámite de la toma en consideración. Así se desprende del artículo 151.6 RAM: «si fuera tomada en consideración, la Mesa ordenará la apertura de los plazos de presentación de enmiendas (...) y su envío a la Comisión competente». En segundo término, la disponibilidad de la proposición pasa del autor al Pleno tras el acuerdo de toma en consideración, tal y como dispone el artículo 154 RAM al regular el poder de retirada:

«La retirada de una proposición de ley por su proponente surtirá plenos efectos por sí sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno.»

Ya vimos que éstos son los argumentos que esgrime Aragón Reyes al defender que la presentación de la proposición encierra una propuesta y no una iniciativa, y que la «prueba» del poder de retirada es aducida también por Santamaría Pastor y por Cano Bueso y Terrón Montero.

También Arce Janáriz, en su análisis sobre el procedimiento legislativo en el Principado de Asturias, y a pesar de que el Estatuto de Autonomía reconoce literalmente el derecho de iniciativa legislativa «a los miembros de la Junta» (art. 31.1), llega a la misma conclusión: «el hecho de que sólo si la proposición es tomada en consideración se abra la fase de enmienda y deliberación en Comisión permite entender, también en el Principado, que sólo entonces se forma la iniciativa, que hasta ese momento ha sido propuesta de iniciativa»<sup>29</sup>.

Habría que entender, por tanto, que en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid el titular de la iniciativa legislativa parlamentaria es la Asamblea.

<sup>28</sup> Juan Cano Bueso y Javier Terrón Montero, «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Las Cortes Generales*, vol. I, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), pp. 700-701.

<sup>29</sup> A. Arce Janáriz, obra citada en nota 13, p. 185.

## II. FACULTADES DEL GOBIERNO EN RELACIÓN CON LAS PROPOSICIONES DE LEY: «TRÁMITE DE CONFORMIDAD» Y «TRÁMITE DE CRITERIO»

### 2.1. Facultades del Gobierno en relación con las proposiciones de ley

#### 2.1.1. Necesidad de distinguir entre ambas facultades

El artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en sus apartados 2 y 3, dispone lo siguiente:

«2. Presentada la proposición de ley, la Mesa ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* y su remisión al Consejo de Gobierno para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma, así como su conformidad o no a la tramitación si supusiera aumento de gastos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.

3. Transcurridos quince días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.»

La remisión de las proposiciones de ley al Consejo de Gobierno se realiza **a dos efectos**, que el artículo 151.2 RAM distingue con claridad:

- posibilidad de que el Gobierno manifieste «su criterio respecto a la toma en consideración» de cualquier proposición (trámite de criterio);
- y posibilidad de que el Gobierno, en el caso de ciertas proposiciones de ley, manifieste «su conformidad o no» a la tramitación de la proposición (trámite de conformidad).

Ciertamente, en ambos casos nos hallamos ante manifestaciones del campo de acción del Gobierno en el procedimiento legislativo. Pero está fuera de duda que se trata de dos facultades distintas.

El Tribunal Constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de no confundirlas. En su Auto 240/1997, de 25 de junio, declara que se trata de «dos facultades del Ejecutivo sustancialmente distintas, aunque su ejercicio pueda revestir formalmente carácter unitario». La distinción se plantea en estos términos:

**«La conformidad presupuestaria gubernamental o, al menos, la no disconformidad expresa a la tramitación de la proposición de Ley (...), que encuentra su justificación en la necesidad de que la intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo se acomode al “carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica” (...) es requisito insoslayable para la tramitación de la proposición de Ley, de modo que la expresa dis-**

**conformidad presupuestaria gubernamental dentro del plazo previsto en el Reglamento se configura como condición de su tramitación e impide la celebración del debate plenario de toma en consideración (...). Sin embargo, a diferencia de la conformidad o disconformidad gubernamental por implicar la proposición de Ley aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, el criterio del ejecutivo respecto a la toma en consideración de la proposición de Ley en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario, consistiendo el ejercicio de esta facultad que el Reglamento le confiere en manifestar su postura, por razones de oportunidad, políticas o de otra índole, sobre la propuesta legislativa que va a ser sometida a la consideración de la Cámara» (FJ 3.º, pfo. 2.º).**

También la doctrina ha alertado sobre la necesidad de no confundir las dos cuestiones. Así, Pérez Jiménez señala que «ciertamente, ambas pueden fundirse en una sola comunicación del Gobierno; pero ello no implica confundir una cosa con otra». «La no conformidad por ser de carácter financiero (aumento de crédito o minoración de ingresos) excluye el debate de la toma en consideración, no afecta a todas las proposiciones y es independiente de los méritos políticos y jurídicos de la proposición»<sup>30</sup>.

#### 2.1.2. *Diferencias*

Por nuestra parte, y sin ánimo de agotar las diferencias entre ambas, entendemos que éstas residen al menos en tres aspectos: a) su objeto, b) las razones que puede aducir el Gobierno y c) sus efectos.

##### a) *Objeto*

La primera diferencia entre los dos pronunciamientos consiste en que el Gobierno puede manifestar su criterio respecto de la toma en consideración de *todas* las proposiciones de ley, en tanto que sólo podrá expresar su conformidad o no a la tramitación de *algunas*: aquellas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.

Si la proposición no afecta al presupuesto del ejercicio, el Gobierno podrá manifestar su criterio contrario respecto de su toma en consideración, pero no oponerse a su tramitación.

<sup>30</sup> Pablo J. Pérez Jiménez, «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, UNED, 1981.

### b) Razones

Las repercusiones presupuestarias de la proposición de ley, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos, son la condición necesaria para que el Gobierno se pueda oponer a su tramitación. Pero además, *la disconformidad con la tramitación debe basarse, precisa y exclusivamente, en consideraciones presupuestarias*. Es cierto que el artículo 151.2 no dice expresamente que deba ser así, pero la otra interpretación posible conduce al absurdo (esa interpretación sería la siguiente: el Gobierno sólo puede oponerse a la tramitación si la proposición de ley tiene repercusiones presupuestarias; pero si las tiene, entonces puede oponerse por cualquier razón, sea presupuestaria o no).

En cambio, las razones para manifestar criterio respecto de la toma en consideración pueden ser de cualquier tipo. No se establece para ellas limitación material alguna. Podrán ser consideraciones de oportunidad en su sentido más amplio: oportunidad política, consecuencias económicas, viabilidad práctica... Esas consideraciones pueden ser presupuestarias, pero no sólo presupuestarias.

En definitiva, al manifestar su criterio el Gobierno realiza una valoración *política*, en tanto que al prestar o denegar su conformidad emite una valoración estrictamente *presupuestaria*.

### c) Efectos

En tercer lugar, si el Gobierno emite su disconformidad, este pronunciamiento equivale a un auténtico *veto a la tramitación*. Ello no significa que el Gobierno tenga la última palabra a este respecto, ya que cabe la posibilidad de que haya discrepancia acerca de si la proposición supone aumento de créditos o disminución de ingresos. La Mesa resolvería en ese caso la discrepancia (apartado 4 del art. 151 RAM).

Por el contrario, la manifestación de criterio por parte del Gobierno respecto de la toma en consideración carece de efectos jurídicos. El debate en el Pleno en que se incluya la toma en consideración se inicia con la lectura del criterio del Consejo de Gobierno (apartado 5 del art. 151 RAM) y tras el debate, en el que sólo intervienen los Grupos parlamentarios, se somete a votación, sin más, la toma en consideración de la proposición.

Como señala Merino Merchán, «el criterio en contra del Gobierno para la toma en consideración no prejuzga ni paraliza la tramitación procedimental de la proposición; en cambio, la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición paraliza el procedimiento legislativo en que se sustancia la proposición»<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> José F. Merino Merchán, «Artículo 89. Proposiciones de Ley», *Comentarios a las leyes políticas*, vol. VII, dir. Óscar Alzaga Villaamil, p. 301.

## 2.2. Plazo del Gobierno para ejercer ambas facultades

Otra diferencia importante reside en que el trámite de conformidad está sometido a un plazo determinado (quince días), en tanto que el trámite de criterio no está sujeto a dicho plazo. Ésa es al menos la opinión de los autores de este trabajo, si bien debemos reconocer que no la hemos encontrado recogida en ningún otro estudio<sup>32</sup>.

Nuestra tesis se resume como sigue:

*El Gobierno dispone de un plazo de quince días para expresar su disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones sobre el presupuesto vigente. Si transcurrido dicho plazo no hubiera expuesto su criterio sobre la toma en consideración, podrá hacerlo en cualquier momento posterior, siempre que sea antes del debate de toma en consideración y siempre, claro está, que no se hubiera opuesto en plazo a la tramitación, porque en ese caso la iniciativa se paraliza sin que llegue a sustanciarse la toma en consideración.*

La interpretación sistemática de los apartados 2 y 3 del artículo 151 RAM conduce razonablemente a ese resultado.

En efecto, el artículo 151, después de establecer en su apartado 2 que la remisión de la proposición al Gobierno se realiza «para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma, así como su conformidad o no a la tramitación» (esto último, sólo si supone aumento de gasto o disminución de ingresos del ejercicio económico en curso), añade en su apartado 3 que la proposición quedará en condiciones de ser incluida en un Pleno para su toma en consideración si transcurren «quince días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación».

Parece evidente que si la intención del Reglamento hubiera sido someter al Gobierno al mismo plazo de quince días para el trámite de criterio, habría dado una redacción diferente, bien al apartado 2 (para decir: «... su remisión al Gobierno para que en el plazo de quince días manifieste su criterio... así como su conformidad o no...»), bien al apartado 3 (para decir: «sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación ni hubiera manifestado su criterio respecto a la toma en consideración de la misma...»), o bien a ambos. Si realmente el Reglamento ha querido establecer que los dos trámites se sometan al mismo plazo, la forma de decirlo es bastante oscura.

Consideramos, por tanto, que el Reglamento no fija un plazo determinado para el trámite de criterio. A falta de un plazo específico para que

<sup>32</sup> Sólo hemos visto que se pronuncie sobre el particular García-Escudero Márquez, que alude al «plazo de treinta días de que dispone el Gobierno para expresar su criterio (común, por otra parte, para la expresión de su disconformidad con la tramitación)», sin cuestionarse este extremo (Piedad García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 261).

el Gobierno se pronuncie acerca de la toma en consideración de una proposición, debe entenderse entonces que bastará con que manifieste su criterio (y lo comunique a la Asamblea) antes de la celebración del Pleno en cuyo orden del día se haya incluido la toma en consideración de la proposición de que se trate.

Sin embargo, no es ésta la práctica que sigue la Asamblea de Madrid, que viene extendiendo al trámite de criterio el mismo plazo de quince días que —según nuestra opinión y siempre salvo mejor criterio— debiera regir tan sólo para el trámite de conformidad.

### 2.3. Articulación temporal entre los dos trámites y conformidad tácita

#### 2.3.1. Articulación temporal

La articulación temporal entre los dos trámites —en los casos en que la proposición implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios del ejercicio en curso (fuera de ese caso no hay más que un trámite y, por tanto, la cuestión de la articulación no se plantea)— debe ser la siguiente: primero la conformidad, después el criterio.

Desde el punto de vista lógico, la expresión por el Gobierno de su **conformidad** o disconformidad con la tramitación de una proposición de ley debe ser *anterior* a la posible manifestación de su criterio respecto de la toma en consideración de la misma. Es el *primer pronunciamiento* que puede emitir el Gobierno cuando la Mesa de la Asamblea le remite una proposición de ley.

El artículo 151.2 RAM puede arrojar alguna duda sobre la secuencia procesal entre los dos posibles pronunciamientos, por el hecho de que la redacción no se atiene al orden cronológico (se refiere primero al trámite de criterio). Pero cualquier posible duda queda despejada con la lectura del artículo 151.3, que establece claramente que las proposiciones de ley quedarán en condiciones de ser incluidas en un Pleno para su toma en consideración si el Consejo de Gobierno no se hubiera negado a su tramitación, de lo que se deduce que el trámite de conformidad es anterior en el tiempo a cualquier otro trámite, gubernamental o parlamentario, ya que éstos sólo podrán verificarse si el Gobierno no expresa su disconformidad.

Por su parte, el **trámite de criterio** procede sólo si el Gobierno no ha negado previa y expresamente su conformidad a la tramitación, en el plazo de que dispone para ello (quince días). También procedería si, habiendo intentado oponerse a la tramitación, su negativa no hubiera prosperado; por ejemplo, si la Mesa resuelve una discrepancia en contra del Gobierno.

Resta añadir que lo anterior no se opone a que el Gobierno pueda, si lo desea, formular ambos pronunciamientos *simultáneamente* en el mismo acto (ya vimos que el TC se ha referido expresamente a esa posibilidad),



que, en ese caso, tendría que adoptar en el plazo de quince días por su «vertiente de conformidad». En efecto, es perfectamente posible que el Gobierno adopte en un mismo Acuerdo dos decisiones: primero, expresar su disconformidad con una concreta proposición de Ley, por razones presupuestarias; segundo, manifestar su criterio desfavorable respecto de su toma en consideración, por las razones que fuere. Bien entendido que el segundo criterio se adoptaría entonces con carácter subsidiario o preventivo, es decir, sólo para el caso de que, no obstante la previa negativa del Gobierno, la Mesa acordase la tramitación de la proposición de ley.

### 2.3.2. *Conformidad tácita*

A diferencia de la disconformidad con la tramitación de una proposición de ley, que siempre ha de ser expresa, la conformidad puede ser expresa o tácita.

La *conformidad tácita* del Gobierno se producirá en tres supuestos:

- a) Si transcurre el plazo de quince días y el Gobierno no emite pronunciamiento alguno acerca de la proposición.
- b) Si dentro del plazo reglamentario el Gobierno emite un pronunciamiento acerca de la proposición, pero limitado al *criterio* sobre su toma en consideración y lo hace en sentido *favorable*, puesto que, obviamente, un juicio de este signo presupone su conformidad con la tramitación.
- c) También, si dentro del plazo el Gobierno emite un pronunciamiento limitado al *criterio* sobre su toma en consideración aunque lo haga en sentido *desfavorable*, ya que dicho parecer no conlleva en modo alguno, como consecuencia necesaria, la oposición a la tramitación, que deberá formalizarse «expresamente» (art. 151.3 RAM).

En definitiva, la conformidad tácita se produce siempre que el Ejecutivo no emita pronunciamiento alguno acerca de la proposición en el plazo de quince días, o bien se limite dentro de dicho plazo a manifestar su criterio sobre la toma en consideración, sea éste favorable o desfavorable.

## 2.4. **Expresión por el Gobierno de su conformidad o disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones presupuestarias («trámite de conformidad»)**

### 2.4.1. *Fundamento*

La facultad de que dispone el Gobierno de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley que tengan repercusiones presupuestarias entronca con el tema, más amplio, de la limitación de la iniciativa legislativa financiera

(que afecta también a las enmiendas, pero esa faceta queda fuera de nuestro estudio).

De acuerdo con el artículo 134.6 de la Constitución, «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

Poniendo en relación este precepto con el artículo 134.5 CE, Punset resume así el sistema resultante:

«A) La iniciativa consistente en la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos compete en exclusiva al Gobierno, limitándose las Cámaras a su examen, enmienda y aprobación, según reza el artículo 134.1, el cual detalla significativamente la competencia parlamentaria enunciada con menor concreción por el artículo 66.2.

B) Una vez aprobados los Presupuestos, el Gobierno puede presentar proyectos que entrañen aumento del gasto o minoración de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario, proyectos que las Cortes siempre pueden enmendar a la baja libremente (art. 134.6, *a sensu contrario*) o, desde luego, rechazar.

C) Ahora bien: para que se pueda admitir a trámite una proposición de ley o una enmienda a un proyecto de ley que supongan los referidos aumento y minoración con relación a los Presupuestos vigentes se requerirá la conformidad gubernamental»<sup>33</sup>.

Como señala Martínez Lago, la situación base es la siguiente: «Existe un Presupuesto aprobado, con relación al cual el Gobierno puede presentar modificaciones, vía proyectos de Ley, que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos; y al que los integrantes de las Cortes no pueden causar modificación —vía proposiciones de Ley o enmiendas a otras iniciativas legislativas— salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno»<sup>34</sup>.

Al indagar sobre su fundamento, Recoder de Casso afirma que esta facultad parte del «supuesto implícito de que la responsabilidad de mantener el equilibrio económico global es exclusiva del Gobierno»<sup>35</sup>. En términos muy similares, Escribano López se refiere al «intento de respetar la responsabilidad gubernamental en el mantenimiento del equilibrio económico global»<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 70-71.

<sup>34</sup> Miguel Ángel M. Lago, «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los presupuestos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, p. 102.

<sup>35</sup> Emilio Recoder de Casso, «Iniciativa legislativa presupuestaria», *Presupuesto y gasto público*, Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), núm. 18, p. 158.

<sup>36</sup> Francisco Escribano López, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

Por su parte, Martínez Lago apunta que «con la existencia de formas de limitación a la iniciativa parlamentaria en materia financiera se trata de evitar que el ejercicio de la función legislativa ordinaria de los diputados y senadores cause, por una vía indirecta, modificaciones sustanciales en el plan de ingresos y gastos del Gobierno, ya autorizado por las Cortes cuando aprobaron el Presupuesto»<sup>37</sup>.

En efecto, y como observa Biglino Campos, la facultad responde al papel del Gobierno «como ejecutor de la Ley de Presupuestos aprobada por las propias Cámaras». «Cuando manifiesta su conformidad o disconformidad con la tramitación de la iniciativa, se limita a actuar conforme al encargo que le ha atribuido el propio Parlamento, garantizando la coherencia de la actuación de dicho órgano»<sup>38</sup>.

En palabras de García-Escudero Márquez, «se trata de que, durante el ejercicio presupuestario, no se desnaturalice por la Cámara esa autorización inicial sin el consentimiento del Gobierno, que dirige la política general de la que los Presupuestos son el instrumento económico-financiero. Por eso queda en su mano el inicio de la tramitación parlamentaria del incremento de los gastos o la disminución de los ingresos previstos en aquéllos, bien mediante la presentación de proyectos de ley (134.5 CE), bien dando su conformidad a las proposiciones o enmiendas que los lleven consigo (134.6 CE)»<sup>39</sup>.

Refiriéndose específicamente a los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas, Cano Bueso y Terrón Montero afirman lo siguiente:

«El hecho de que el Gobierno deba prestar consentimiento a las propuestas parlamentarias que originen mayores gastos o menores ingresos aparece como un principio general constitucionalizado, sobre el que los Estatutos de Autonomía han guardado silencio y que ha debido ser, en consecuencia, regulado en los Reglamentos de las Cámaras. Y las normas en ellos establecidas tienden, así, a limitar el derecho de iniciativa parlamentaria sólo cuando suponga una minoración de ingresos o un aumento de gastos del presupuesto en ejecución al objeto de limitar las iniciativas que impliquen mayores gastos a satisfacer con cargo a los créditos existentes o que supongan una minoración de ingresos que haga peligrar el nivel de cobertura de los créditos ya aprobados»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Miguel Ángel M. Lago, obra citada en nota 34, p. 102.

<sup>38</sup> Paloma Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3598.

<sup>39</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 266.

<sup>40</sup> Juan Cano Bueso y Javier Terrón Montero, obra citada en nota 28, pp. 708-709.

### 2.4.2. Régimen

Por lo que se refiere a su **objeto**, existe un amplio consenso en torno a que el artículo 134.6 sólo se refiere al *ejercicio económico en curso*. Esta precisión, que no figura en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 126.2), sí aparece en el artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

A propósito de esta circunstancia, se ha dicho que «permite ampliar el ámbito de la iniciativa parlamentaria», dado que la exigencia de conformidad gubernamental no afectará a las proposiciones que, aun produciendo efectos financieros, los tengan no sobre el ejercicio presupuestario en curso, sino sobre otros futuros<sup>41</sup>.

Si el Gobierno expresa su disconformidad con la tramitación de la proposición, los **efectos** son radicales.

Esta facultad «le permite paralizar el curso de la iniciativa»<sup>42</sup>. Como señala Pérez Jiménez, no se trata de un motivo esgrimido por el Gobierno en el curso del debate para inclinar la voluntad de la Cámara a pronunciarse contra la iniciativa, sino de «algo más simple y contundente»:

«La enmienda o proposición a la que el Gobierno se haya opuesto en tiempo y forma no tiene más existencia parlamentaria que su mera publicación. Mediante el ejercicio de esta facultad, el Gobierno no necesita recurrir a una votación para que una enmienda o proposición se rechace. De hecho, al impedir la tramitación de la iniciativa se está impidiendo el debate y, por supuesto, su votación»<sup>43</sup>.

No hay duda de que el Gobierno no puede oponerse a la tramitación de una proposición en cualquier momento, sino sólo durante el **plazo** que le concede el Reglamento parlamentario aplicable; quince días, en el caso del RAM (art. 151.3).

A este respecto, Merino Merchán subraya que «la fase procesal del traslado al Gobierno es preclusiva e irrepetible; en consecuencia, si el Gobierno no manifiesta expresamente su voluntad en contra de la tramitación en el momento adecuado, decae su poder de oposición». En el sistema español, «aun existiendo la realidad del aumento de gastos o baja de ingreso si el Gobierno, y sólo él, no ejercita su potestad de oposición en el momento oportuno, se establece una presunción de conformidad gubernamental hacia la tramitación»<sup>44</sup>.

En cuanto al órgano competente para adoptar la decisión, y la **forma** que en consecuencia debe revestir el acto, Pérez Jiménez observa que «es una facultad otorgada por la Constitución al Gobierno, entendido como el órgano colegiado que se define en el artículo 98.1 del texto constitucional.

<sup>41</sup> Miguel Ángel M. Lago, obra citada en nota 34, p. 101.

<sup>42</sup> Paloma Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3598.

<sup>43</sup> Pablo J. Pérez Jiménez, obra citada en nota 30, p. 156.

<sup>44</sup> José F. Merino Merchán, obra citada en nota 31, pp. 302-303.

Sin embargo, su ejercicio no se condiciona en la Constitución a ningún requisito de previa deliberación en Consejo de Ministros, como sucede en los temas de especial relevancia (...). «Es obvio que la prestación del consentimiento que le atribuye el artículo 134.6 no es una cuestión de trascendencia política suficiente para suponer que, al designarse genéricamente al Gobierno como titular de la facultad, su ejercicio requiera una decisión colegiada. Ahora bien, el acto por el cual se otorga o deniega el consentimiento no puede emanar de uno de los miembros del Gobierno; por tanto, el único requisito que la Constitución parece exigir es que si uno de los miembros del Gobierno utiliza la facultad, se presume que actúa siempre en nombre del Gobierno, y a este órgano será imputado el acto de ejercicio»<sup>45</sup>.

En la Comunidad de Madrid, en la única ocasión en que se ha ejercido esta facultad durante la Legislatura actual se optó por un Acuerdo de Consejo de Gobierno, como veremos en el epígrafe IV de este estudio.

## 2.5. Manifestación del criterio del Gobierno sobre la toma en consideración de la proposición («trámite de criterio»)

Todas las proposiciones de ley se remiten al Gobierno para darle la posibilidad de que manifieste su criterio respecto de su toma en consideración.

Esta facultad tiene su **fundamento**, según García-Escudero Márquez, en la cualidad de co-titular de la iniciativa legislativa que ostenta el Gobierno, que, «junto con el carácter de la que a él le corresponde como *ordinaria* y *prevalente*, le sitúa en una posición especial sobre toda la labor legislativa del Parlamento». El origen de esta posición no es otro que la función de dirección política. Esta función «es la que permite al Gobierno “supervisar” la actividad legislativa del Parlamento que no procede de él» —velando así por la coherencia de la totalidad de la legislación— y «*advertir* sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración»<sup>46</sup>.

Siguiendo a esta autora, la **finalidad** de este trámite sería doble. Por un lado, el criterio del Gobierno, con cuya lectura se inicia el debate de toma en consideración, puede influir en la decisión de la Cámara, en un sentido o en otro. Pero también puede servir para que el Gobierno mismo reflexione sobre la necesidad de regular la materia de que se trate y decida plasmar su propia visión en un proyecto de ley<sup>47</sup>.

Aún cabría añadir una posibilidad más, que se podría volver en contra del titular de la facultad. Si una proposición que haya sido objeto del criterio *desfavorable* del Gobierno fuera después tomada en consideración y finalmente

<sup>45</sup> Pablo J. Pérez Jiménez, obra citada en nota 30, p. 152.

<sup>46</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, pp. 259-260.

<sup>47</sup> P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 261.

aprobada (sin enmiendas sustanciales), se vería seriamente cuestionada la eficacia de su labor de dirección política. Incluso, ese desajuste Gobierno-Parlamento podría considerarse un síntoma de crisis de la confianza en que descansa la legitimidad del Gobierno. En esta línea, Merino Merchán sostiene que «en el caso límite de que las Cámaras iniciasen y aprobasen una propuesta de ley de importancia vital contra la expresa oposición del Gabinete, este último tendría que dimitir»<sup>48</sup>.

El **contenido** del criterio del Gobierno carece de límites materiales. En palabras del Tribunal Constitucional, su postura se puede basar en «razones de oportunidad, políticas o de otra índole» (Auto 240/1997, de 25 de junio, FJ 3.º).

Los **efectos** del pronunciamiento son exclusivamente políticos. En términos jurídicos, la tramitación de la proposición de ley no se ve afectada por el criterio del Gobierno, cualquiera que sea su signo. El criterio del Ejecutivo respecto a la toma en consideración «en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario» (Auto y FJ citados).

En definitiva, el Gobierno emite un criterio —esto es, una opinión fundada—, pero no puede *vetar* la iniciativa parlamentaria. La autonomía de la Cámara le impide ir más allá, porque no concurre aquí otro fundamento —añadido al de la función de dirección política— que permita dar una mayor intensidad a la prerrogativa gubernamental, a diferencia de lo que sucede con la facultad referida a la conformidad presupuestaria, que tiene su fundamento en la limitación de la iniciativa legislativa financiera.

### III. LA PRÁCTICA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y DEL EJERCICIO POR EL GOBIERNO DE SUS PRERROGATIVAS, EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Los datos referidos a las proposiciones de ley de origen parlamentario presentadas en la Asamblea de Madrid pueden resumirse en los siguientes cuadros<sup>49</sup>:

<sup>48</sup> José F. Merino Merchán, obra citada en nota 2, p. 84.

<sup>49</sup> Los cuadros son de elaboración propia. En su realización hemos contado con la valiosa colaboración de la Dirección de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

**CUADRO 1**  
**LEYES DE LA COMUNIDAD DE MADRID PROCEDENTES**  
**DE PROYECTOS Y DE PROPOSICIONES**

	I Legislatura 1983-1987	II Legislatura 1987-1991	III Legislatura 1991-1995	IV Legislatura 1995-1999	V Legislatura 1999-2003 *	Total
Proyectos presentados	41	30	48	99	41	259
Leyes procedentes de proyectos	39	18	44	94	39	234
Proposiciones presentadas **	14	75	37	11	16	153
Leyes procedentes de proposiciones	5	19	13	0	5	42
— de proposiciones parlamentarias	5	19	13	—	5	42
— de proposiciones Ayuntamientos	—	—	—	—	—	—
— de proposiciones iniciat. popular	—	—	—	—	—	—
<b>Total leyes</b>	44	37	57	94	44	276
<b>Porcentaje iniciativa parlamentaria</b>	11,36	51,35	22,81	0	11,36	15,22

\* Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio 2002).

\*\* No se incluyen las proposiciones que dan lugar a la aprobación o modificación del Reglamento de la Asamblea.



**CUADRO 2**  
**PROPOSICIONES DE LEY-V LEGISLATURA \***

PRESENTADAS	16
ADMITIDAS A TRÁMITE	14
APROBADAS	5
<p>4/1999, de modificación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de animales domésticos</p> <p>1/2000, de modificación del art. 19 de la Ley 13/1984, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público RTVM</p> <p>4/2000, de creación de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid</p> <p>5/2000, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid</p> <p>2/2001, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid</p>	
NO APROBADAS	9
<p>— Rechazada en el trámite de conformidad del Gobierno: 1</p> <p>2/1999, de servicios sociales en la Comunidad de Madrid</p> <p>— Retirada antes de su toma en consideración: 1</p> <p>1/2001, de modificación del art. 4 de la Ley 6/1990, de declarac. del Parque Natural de la cumbre, circo y laguna de Peñalara 3</p> <p>— Rechazada su toma en consideración:</p> <p>1/1999, de protección de los montes del Pilar y de Pozuelo y de sus entornos aledaños</p> <p>3/1999, de creación de nuevas comisiones permanentes no legislativas</p> <p>3/2001, de protección de los animales domésticos</p> <p>— En tramitación</p> <p>• Pendiente de toma en consideración: 3</p> <p>4/2001, para la creación de la dirección Regional de Migraciones de la Comunidad de Madrid</p> <p>6/2001, de modificación del art. 4.2 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid</p> <p>1/2002, sobre participación de la Asamblea de Madrid en relación con los instrumentos de aplicación de los Fondos Europeos</p> <p>• Pendiente de debate de totalidad: 1</p> <p>3/2000, de ampliación del Parque Regional de la cuenca alta del Manzanares</p>	

\* Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio 2002).

**CUADRO 3**  
**ACTITUD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES**  
**DE LEY APROBADAS EN LA V LEGISLATURA <sup>1</sup>**

Proposición de Ley	Autor	Votación toma en consideración y/o tramitación en lectura única <sup>2</sup>	Votación final <sup>2</sup>
4/99, de modificación de la Ley 1/1990, de Protección de Animales Domésticos <sup>3</sup>	G. P. Popular	Aprobada por unanimidad la tramitación en lectura única (Pleno 3-2-2000)	Aprobada por 74 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención (Pleno 3-2-2000)
1/00, de modif. de la Ley 13/84, de creación, organización y control RTVM <sup>3</sup>	G. P. Popular, Socialista-Progresistas e IU	Aprobada por unanimidad la tramitación en lectura única (Pleno 3-2-2000)	Aprobada por unanimidad (Pleno 3-2-2000)
4/00, de creación de la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano	G. P. Socialista-Progresistas	Aprobada por 51 votos a favor la toma en consideración (Pleno 8-2-2001)	Aprobada por unanimidad (Pleno 9-5-2002)
5/00, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid <sup>3</sup>	G. P. Popular, Socialista-Progresistas e IU	Aprobada por unanimidad la toma en consideración y la tramit. en lectura única (Pleno 5-10-2000)	Aprobada por unanimidad (Pleno 5-10-2000)
2/01, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid	G. P. Socialista-Progresistas	Aprobada por 95 votos a favor y 1 voto en contra la toma en consideración (Pleno 11-10-2001)	Aprobada por 51 votos a favor, 1 voto en contra y 44 abstenciones (Pleno 13-12-2001)

<sup>1</sup> Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio de 2002).

<sup>2</sup> El *Diario de Sesiones* sólo refleja el resultado numérico de las votaciones, sin indicar el Grupo Parlamentario del que proceden los votos a favor, los votos en contra y las abstenciones. Para realizar esta deducción, hay que tener presente que en la V Legislatura los 102 escaños de la Asamblea de Madrid se distribuyen así: Grupo Parlamentario Popular (GPP), **55**; Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas (GPS), **39**; y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (GPIU), **8**.

<sup>3</sup> Tramitadas por el procedimiento de lectura única (art. 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

**CUADRO 4**  
**INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY**  
**PRESENTADAS DURANTE LA V LEGISLATURA [hasta la finalización del 6.º período de sesiones**  
**(julio 2002)]**

Proposición de Ley	Trámite conformidad	Trámite criterio
1/1999, de protección de los montes del Pilar y de Pozuelo y de sus entornos aledaños	Conformidad tácita <sup>1</sup>	No manifestó criterio <sup>2</sup>
2/1999, de servicios sociales en la Comunidad de Madrid	Disconformidad expresa (Ac. de 4 de noviembre de 1999)	No manifestó criterio
3/1999, de creación de nuevas Comisiones Permanentes Legislativas	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/1999, de modificación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de animales domésticos	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 27 de enero de 2000)
1/2000, de modificación del artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público RTVM	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 27 de enero de 2000)
2/2000, de modificación de la Ley 1/1985, de 23 de enero, de Creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares <sup>3</sup>		
3/2000, de ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/2000, de creación de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
5/2000, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio

CUADRO 4 (Cont.)

Proposición de Ley	Trámite conformidad	Trámite criterio
1/2001, de modificación del artículo 4 de la Ley 6/1990, de 10 de mayo, de declarac. del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Laguna de Peñalara	Conformidad tácita	No manifestó criterio
2/2001, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 10 de mayo de 2001)
3/2001, de protección de los animales domésticos	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/2001, para la creación de la Dirección Regional de Migraciones de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
5/2001, de Integración de la Red Hospitalaria Pública en la Comunidad de Madrid (4)		
6/2001, de modificación del artículo 4.2 de la Ley 1/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
1/2002, sobre participación de la Asamblea de Madrid en relación con los instrumentos de aplicación de los fondos europeos	Conformidad tácita	No manifestó criterio

<sup>1</sup> Se consideran supuestos de «conformidad tácita» todos aquellos en que, habiendo transcurrido el plazo de quince días, *el Gobierno no hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación de la proposición de ley*, lo que incluye tanto los supuestos en que el Gobierno no emite pronunciamiento alguno en dicho plazo, como aquellos otros en que lo emite pero limitado a la toma en consideración.

<sup>2</sup> Siguiendo la práctica de gestión parlamentaria de la Asamblea de Madrid, se considera que el Gobierno «no manifestó criterio» si transcurre un plazo de quince días sin que haga uso de dicha facultad.

<sup>3</sup> No fue admitida a trámite. La Mesa de 25 de abril de 2000 acordó «el archivo de la Proposición sin ulterior trámite» por la identidad de su contenido con el de la PROP.L. 3/00(Acta 22/00).

<sup>4</sup> No fue admitida a trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.a) de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (Acuerdo de la Mesa de 11 de octubre de 2001).

A partir de los cuadros reproducidos en las páginas anteriores, cabe realizar los siguientes comentarios acerca de lo que ha supuesto la iniciativa legislativa parlamentaria en la Comunidad de Madrid, especialmente durante la V Legislatura de la Asamblea:

**A) Leyes procedentes de proyectos y de proposiciones (cuadro 1):**

- Considerando las cinco legislaturas, predominan las leyes procedentes de los proyectos sobre las que tienen su origen en proposiciones. Concretamente, de 276 leyes aprobadas (hasta julio de 2002), 234 nacieron como proyectos y 42 como proposiciones. Esta relación responde a la pauta habitual en las Cortes Generales y en las Asambleas de las demás CCAA.
- Como media, la iniciativa parlamentaria ha representado el 15,22 por 100 de las leyes aprobadas (42 de 276). El porcentaje más alto se registró en la II Legislatura (51,35 por 100) y el más bajo en la IV (0 por 100).
- En la actual Legislatura, se han aprobado 44 leyes, de las que 39 tienen su origen en proyectos y 5 en proposiciones, lo que supone un 11,36 por 100, con los datos cerrados a julio de 2002.  
Es curioso que estos datos, relativos y absolutos, coinciden exactamente con los de la I Legislatura: 5 proposiciones sobre 44 leyes, que representan el 11,36 por 100. No obstante, esta coincidencia se habrá alterado cuando finalice la Legislatura en curso, ya que los datos de ésta abarcan hasta el 6.º períodos de sesiones (incluido) y faltan todavía, por tanto, otros dos períodos más.
- Sólo en una Legislatura (la segunda, 1987-1991) fue superior el número de leyes derivadas de proposiciones (19) que el de las derivadas de proyectos (18). Ello pudiera deberse a que en aquel momento el Gobierno dependía del apoyo de dos grupos parlamentarios (el Gobierno era monocolor pero descansaba sobre una *coalición parlamentaria*).
- Todas las proposiciones de ley aprobadas son de origen parlamentario. No ha llegado a prosperar ninguna iniciativa popular ni municipal.

**B) Propositiones de Ley de la V Legislatura (cuadro 2):**

- Si consideramos las 14 proposiciones admitidas a trámite (se presentaron 16, pero 2 no fueron admitidas por la Mesa), y descontamos una que fue retirada por su autor, nos queda un total de 13 proposiciones, de las cuales se han aprobado 5, se han rechazado 4 y otras 4 se encuentran actualmente en tramitación.
- De las 4 proposiciones rechazadas, 3 lo fueron en el trámite de toma en consideración, y una como consecuencia del ejercicio por el Gobierno de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones que entrañen aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.

- De las seis proposiciones que han superado el trámite de toma en consideración, 5 se han aprobado y la otra se encuentra en tramitación. Existe, por tanto, una alta probabilidad de que las proposiciones que superan el trámite de toma en consideración terminen aprobándose, lo que resulta perfectamente lógico cuando hay un grupo mayoritario.
- La Proposición de Ley 3/00 superó el trámite de toma en consideración y está pendiente del debate de totalidad, porque el GPP presentó una enmienda de este carácter después de votar a favor de su toma en consideración. Este hecho es muy poco frecuente, dada la similitud que existe entre los trámites de toma en consideración y debate de totalidad<sup>50</sup>.

**C) Actitud de los Grupos parlamentarios en la tramitación de las proposiciones de ley aprobadas en la V Legislatura (cuadro 3):**

- Se aprecia un alto grado de *consenso*, que se refleja fundamentalmente en una elevada proporción de proposiciones aprobadas por unanimidad o cuasi unanimidad y en los escasísimos votos en contra registrados en la votación final de las proposiciones. Estas afirmaciones se basan en los siguientes datos:
  - a) De las 5 proposiciones aprobadas, 3 lo fueron por unanimidad. Y de éstas, 2 respondían a la iniciativa conjunta de los tres grupos y la otra a una iniciativa de la oposición (GPS, Proposición 4/00, referida a la Mesa de integración del pueblo gitano).
  - b) Otra proposición, la 4/99, fue aprobada con una mayoría muy amplia, que roza la unanimidad.
  - c) La proposición que queda (la 2/91) prosperó merced a los votos del GPP en exclusiva, pero los grupos discrepantes no votaron en contra, sino que se abstuvieron.
  - d) En el debate final, sólo cosecharon votos en contra las proposiciones 4/99 y 2/01 (un solo voto en contra en cada caso).
- De las 5 proposiciones aprobadas, el grupo mayoritario (GPP) es autor o co-autor de 3. En todas ellas, votó a favor tanto en el debate de toma en consideración como en el debate final. Por tanto, no se ha dado ningún caso en que una proposición se haya aprobado contra su voluntad, lo que resulta lógico atendiendo a la distribución de escaños de la V Legislatura.

<sup>50</sup> Debido a esa semejanza, diversos autores consideran incoherente que se admitan enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley tomadas en consideración (J. F. Merino Merchán, «Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma de los Reglamentos de las Cámaras legislativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980). Sin embargo, si nos atenemos al Derecho vigente, es una posibilidad perfectamente válida. El Reglamento de la Asamblea de Madrid sólo impide, si la proposición es tomada en consideración, que se admitan «enmiendas a la totalidad *que postulen su devolución*» (art. 151.6), de lo que se infiere claramente que son admisibles las enmiendas a la totalidad que no la postulen.

- Las otras 2 proposiciones aprobadas fueron presentadas por el GPS. Una de ellas, la proposición 2/01, referida a las parejas de hecho, fue aprobada con los votos del GPP y la abstención de los dos grupos de la oposición, incluido el autor de la iniciativa. A este caso nos referiremos en el último epígrafe de este trabajo.

**D) Intervención del Gobierno** (cuadro 4):

- De las 14 proposiciones admitidas a trámite y remitidas al Gobierno, éste sólo ha emitido alguno de los dos pronunciamientos posibles en 4 ocasiones. El ejercicio de las prerrogativas del Gobierno en relación con la iniciativa parlamentaria ha sido, por tanto, relativamente bajo.
- De las 4 ocasiones en que el Gobierno se ha pronunciado, 3 veces ha sido para ejercer la facultad de manifestar su **criterio** respecto de la toma en consideración.
- Siempre que se ha manifestado, el criterio ha sido *favorable*. No ha habido ninguna manifestación de criterio *desfavorable*.
- Poniendo en relación el criterio del Gobierno y el destino de la proposición, se observa que *todos los casos de criterio favorable coinciden con proposiciones que después fueron aprobadas* (la afirmación inversa no es cierta porque dos proposiciones aprobadas no fueron objeto de criterio); y que *no se registra ningún caso de proposición aprobada contra el criterio del Gobierno* (cosa imposible, por otra parte, porque nunca se ha emitido criterio desfavorable). Ambas constataciones resultan habituales en las situaciones de gobierno mayoritario.
- En cuanto al ejercicio de la facultad para prestar o denegar su **conformidad** a la tramitación de una proposición de ley por sus repercusiones presupuestarias, se ha registrado *un solo caso de pronunciamiento expreso*: el Gobierno expresó su *disconformidad* con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales. Por tanto, el uso de esta facultad puede calificarse de excepcional.
- No se ha dado ningún caso de *conformidad expresa*. Ello puede deberse a que se considera innecesario este tipo de pronunciamiento, dado el régimen de «silencio positivo».
- La *conformidad tácita* se ha producido en 13 ocasiones, 10 veces por ausencia total de pronunciamiento gubernamental dentro del plazo y 3 por decisión dentro del plazo pero limitada al criterio (el criterio expuesto era favorable en las 3 ocasiones).

IV. DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO  
CON LA TRAMITACIÓN DE UNA INICIATIVA  
PARLAMENTARIA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN  
DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES

En la V Legislatura, actualmente en curso, el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha ejercido en una ocasión la facultad de oponerse a la tramitación



de una proposición de ley de origen parlamentario. Concretamente, la ejerció en relación con la *Proposición de Ley de Servicios Sociales* [PROPL 2(V)/99 R. 5776].

La decisión se formalizó mediante el *Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de noviembre, por el que manifiesta su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid*. Se optó, por tanto, por que ejerciera la facultad el Gobierno en tanto que órgano colegiado.

El Acuerdo adoptado por el Gobierno, después de identificar la Proposición de Ley y de citar los apartados 2 y 3 del artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, expone lo siguiente:

«La Proposición de Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid supone un aumento de los créditos presupuestarios, por las razones que se indican en el informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de noviembre de 1999. En consecuencia, y en atención a las consideraciones presupuestarias que figuran en el citado informe, el Consejo de Gobierno ha decidido hacer uso de la facultad que le confiere el Reglamento de la Asamblea, consistente en negar expresamente su conformidad con la tramitación de dicha proposición de ley.»

Partiendo de esta base, el Gobierno acordó:

«**Primero.** Manifestar su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid [PROPL 2 (V)/99 R. 5776].

**Segundo.** Dar traslado del presente Acuerdo a la Asamblea de Madrid.»

La motivación del acto, por tanto, se realizó por remisión a un informe de la Dirección General de Presupuestos, que fue enviado a la Asamblea junto con el propio Acuerdo de 4 de noviembre de 1999, con esta misma fecha<sup>51</sup>.

El *informe de la Dirección General de Presupuestos* de 2 de noviembre de 1999 argumentó que la proposición implicaba aumento del gasto presupuestario, en los siguientes términos:

«Del estudio y análisis de la citada Proposición se emiten las siguientes observaciones:

1.<sup>a</sup> En el capítulo I, Título II de la Proposición de Ley (arts. 30 y siguientes), se plantean una serie de derechos sociales de cobertura mínima que en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 1999 están recogidos

---

<sup>51</sup> Tanto el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 1999 como el informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de noviembre de 1999 se repartieron con la documentación de los asuntos de la Mesa que calificó y admitió a trámite el escrito del Gobierno (Mesa de 10 de noviembre de 1999).

de forma limitada en los créditos destinados al efecto. Así, según el artículo 31 de la citada Proposición: “Todas las personas naturales, residentes o no en la Comunidad de Madrid, tendrán derecho a una renta mínima...”. Con los Presupuestos corrientes de la Comunidad no se puede dar cobertura a los derechos planteados en el transcrito artículo 31.

2.<sup>a</sup> Del mismo modo, existen restricciones presupuestarias a lo expuesto en el artículo 36: “Todos los derechos reflejados en el presente artículo serán garantizados por la Administración Pública competente, mediante la financiación estable y ampliable en función de la dinámica propia de las necesidades”.

3.<sup>a</sup> De igual manera las prestaciones económicas reguladas en el Capítulo II del mismo Título —entre ellas las prestaciones mínimas recogidas en el artículo 44 de la citada Proposición— no tienen cabida en los actuales Presupuestos para 1999.

4.<sup>a</sup> Por último, con las dotaciones de los Presupuestos en vigor no se pueden hacer frente a las obligaciones que se derivan del Título V (Financiación), de los Servicios Sociales Generales y Especializados.

Por todo ello, la presente proposición conlleva una repercusión en el aumento del Gasto Presupuestario, por lo que desde este Centro Directivo se informa desfavorablemente a la misma.»

Una vez recibida la comunicación del Gobierno, la Mesa de la Asamblea acordó la interrupción de la tramitación de la iniciativa «y su archivo sin ulteriores actuaciones»:

«La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el 10 de noviembre de 1999, considerando la no conformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de Ley 2(V)/99 R. 5776, por implicar aumento de los créditos presupuestarios, manifestada por el Gobierno conforme al Acuerdo adoptado en su reunión del 4 de noviembre R. 7000(V)/99, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 151 del Reglamento de la Asamblea, acuerda la interrupción de la tramitación de la iniciativa de referencia y su archivo sin ulteriores actuaciones»<sup>52</sup>.

## V. LÍMITES MATERIALES AL DERECHO DE ENMIENDA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PAREJAS DE HECHO

### 5.1. Límites materiales a las enmiendas parciales tras el debate de toma en consideración

Como dijimos, el trámite de toma en consideración tiene gran importancia desde el punto de vista de la delimitación del contenido material de la futura ley.

Arce Janáriz se ha ocupado detenidamente de esta cuestión en su análisis del derecho de enmienda. Extractamos a continuación la posición del autor:

<sup>52</sup> Boletín Oficial de la Asamblea, núm. 16, de 11 de noviembre de 1999, p. 2349.

«Que un proyecto supere el debate de totalidad, o que una proposición supere el debate de toma en consideración supone, utilizando la expresión que F. Santaolalla López usa para el segundo caso, que la iniciativa queda aceptada como “objeto de deliberación”, que sus “principios” y su “espíritu”, que pueden cuestionarse a través de las enmiendas de totalidad (art. 110.3 del Reglamento del Congreso) o en el debate de toma en consideración, que hace las veces del debate de totalidad para las proposiciones de ley, quedan acogidos por las Cámaras, que se reservan el derecho, no obstante, de introducir correcciones posteriores a través de enmiendas que, en esa medida, se llaman parciales. Por ello, éstas no pueden poner en cuestión de nuevo la “oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto” ni proponer, alterando evidentemente también los principios y el espíritu del proyecto, transformar la identidad del texto inicial, pues de hacerlo serían enmiendas a la totalidad. Aceptadas las líneas maestras del texto de la proposición, no puede volver a impugnarse con posterioridad. Su discusión es preclusiva. De esta forma, los principios y el espíritu, así como la identidad del texto, son inmunes a las enmiendas parciales. Su cuestionamiento está reservado a las enmiendas a la totalidad»<sup>53</sup>.

La tesis del autor se resume en que se deben distinguir con claridad «dos procedimientos diferentes y ordenados secuencialmente». Las enmiendas a la totalidad (a las que equipara el debate de toma en consideración, en el caso de las proposiciones), y no las enmiendas parciales, «son el lugar y el momento de cuestionar los “principios” y el “espíritu” del texto enmendado, de formular propuestas, *materialmente homogéneas*, aunque puedan ser *incongruentes* con los “principios” y el “espíritu” del texto enmendado». En definitiva, si las enmiendas a la totalidad han de ser *homogéneas* con el texto enmendado, las parciales, además, deben ser *congruentes* con él:

«Las enmiendas a la totalidad han de ser *materialmente homogéneas* con el texto enmendado, aunque puedan ser incongruentes con sus “principios” y “espíritu”; las enmiendas parciales deben ser *materialmente homogéneas* y, además, *congruentes* con el objeto y los “principios” y “espíritu” del texto enmendado»<sup>54</sup>.

Cuando Arce Janáriz publicó el artículo citado, glosaba la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde un **concepto formal** de enmienda, expresado en la STC 99/1987 hacia un **concepto material**, incorporado primero a la STC 23/1990 y después al ATC 275/1993.

En la primera de las resoluciones citadas, el TC había afirmado que «ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas» (STC 99/1987,

<sup>53</sup> Alberto Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, p. 161 (subrayado nuestro). La obra de Santaolalla López citada por el autor es: «Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas», ponencia presentada en las V *Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Cortes Generales, Madrid, 1994.

<sup>54</sup> A. Arce Janáriz, obra citada en la nota anterior, p. 163.

FJ 1.º). Pero en la segunda, referida a las enmiendas a la totalidad, les exige «que versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley», lo que infiere del carácter alternativo de la propuesta (STC 23/1990, FJ 5.º). Y en la tercera, que trata sobre las enmiendas parciales, sostiene que «la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto» (ATC 275/1993, FJ 2.º).

El último paso de esta evolución, posterior a la publicación del artículo (cuya tesis acoge íntegramente) viene dado por el **Auto 118/1999, de 10 de mayo**, que retoma y reelabora sus pronunciamientos anteriores respecto de las enmiendas a la totalidad (STC 23/1990) y de las enmiendas parciales (ATC 275/1993).

Por lo que se refiere a la *homogeneidad* exigible a las *enmiendas a la totalidad*, el TC afirma lo siguiente:

«Esta **correlación material entre la enmienda y el texto enmendado** como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado (...) **En relación con las enmiendas a la totalidad con texto alternativo**, para cumplir aquel requisito **no es suficiente una genérica correlación material** entre la enmienda y el texto enmendado, no bastando que se inscriban en el mismo sector material, **sino que es necesario que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado, lo que no es sino consecuencia de que la enmienda a la totalidad propone un texto alternativo, pero no un objeto alternativo. Ha de existir, pues**, entre la enmienda y el texto enmendado **una necesaria conexión material** o, en otras palabras, como viene caracterizando la doctrina aquel requisito, **una relación de homogeneidad, que no de identidad, de objeto**» (FJ 4.º, pfo. 1.º).

En cuanto a las *enmiendas parciales*, aspecto que aquí nos interesa por su relación directa con la toma en consideración de las proposiciones, el requisito de *congruencia* se define como sigue:

«Esta conexión u **homogeneidad** de objeto con el texto enmendado resulta **también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes** con aquél, en cuanto que, **superado** por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o **por una Proposición de Ley** el debate de toma en consideración, **la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse** a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata, o **en el debate de toma en consideración, en el caso de las Proposiciones de Ley**» (FJ 4.º, pfo. 2.º).

En el caso concreto al que se refiere el auto, la aplicación del requisito de congruencia conduce a inadmitir la demanda de amparo:

«Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista (...) **ni afectaban a los preceptos objeto de reforma del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, ni a la concreta materia objeto de regulación por cada uno de ellos** (...). Así pues, a la vista de los preceptos objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, **así como de la finalidad con el mismo perseguida explicitada en su Exposición de Motivos**, de una parte, y el texto de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, de otra, **no cabe tildar de irrazonada, por las razones expuestas, la decisión de inadmisión** de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto **por estimar incongruentes las enmiendas presentadas con el texto del Proyecto de Ley**» (FJ 5.º, pfs. 5.º y 6.º).

## 2. El caso de la Proposición de Ley de Parejas de Hecho

Al abordar el asunto de los límites materiales al derecho de enmienda, García-Escudero Márquez se muestra cautelosa. Es difícil, observa, «que este objetivo se cumpla en la realidad, tanto por la problemática que encierra el control del contenido material de las enmiendas» (se refiere a las dificultades de calificación debidas al elevado número de enmiendas presentadas), «como porque no debe reducirse la facultad de enmienda más allá de lo necesario»<sup>55</sup>.

No obstante, la construcción doctrinal expuesta en el apartado precedente es tan sugestiva, y el respaldo del Tribunal Constitucional tan rotundo, que invita a su contraste con la práctica parlamentaria de la Comunidad de Madrid.

Para ello, hemos elegido el caso de la *Proposición de Ley de Parejas de Hecho de la Comunidad de Madrid* (PROP. L-2/2001 RGEP. 1601). Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas (GPS), el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración y en ese trámite votaron a favor los tres grupos de la Cámara; es decir, además del autor (GPS), el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (GPIU) y el Grupo Parlamentario Popular (GPP). Pero finalmente fue aprobada con los votos del GPP y la abstención de los dos grupos de la oposición (GPS y GPIU). Dicho de otro modo, la proposición se presenta por un grupo de la oposición, suscita el consenso del grupo mayoritario y los dos grupos de la oposición en el debate de toma en consideración y al final se aprueba sólo con los votos a favor del grupo mayoritario.

¿Quiere ello decir que después del debate de toma en consideración se introdujeron, a través de enmiendas parciales, modificaciones incompatibles con su *espíritu* y sus *principios*, en el sentido que da a estos términos en TC en los pronunciamientos a que nos hemos referido?

<sup>55</sup> Piedad García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 223.

A favor de una respuesta afirmativa a esta pregunta se podría argüir que el GPP presentó 25 enmiendas (una al título, 7 a la Exposición de Motivos y 17 al articulado) y todas fueron aprobadas (cuatro de ellas con enmiendas transaccionales). El enunciado de la proposición se cambió por el de *Proposición de Ley de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid*. En el debate en Comisión, la Portavoz del GPS, Sra. Martín Barrios, aludió al *espíritu* original de la iniciativa, que en su opinión no quedaba recogido en el texto del dictamen una vez incorporadas las enmiendas<sup>56</sup>.

Sin embargo, también es cierto que, primero, de las 25 enmiendas del GPP aprobadas, 15 fueron respaldadas por el GPS; segundo, al invocar el *espíritu* en el debate en Comisión no se cuestionó explícitamente la licitud de las enmiendas parciales presentadas, en el sentido técnico-jurídico que da el TC al citado vocablo cuando lo erige como límite del derecho de enmienda; tercero, en el debate final en el Pleno, la Portavoz del GPS subrayó las «diferencias de fondo» entre su propuesta y el texto resultante de las enmiendas, pero ya no volvió a invocar expresamente el *espíritu* de la ley; cuarto, no obstante su tono crítico, la Portavoz del GPS reconoció en el debate final en el Pleno el avance que supone la norma<sup>57</sup>, al igual que lo había hecho en Comisión<sup>58</sup>; quinto y último, los grupos de la oposición no votaron en contra de la aprobación de la ley, sino que se abstuvieron, decisión que parece difícilmente compatible con un explícito cuestionamiento de la legitimidad de la tramitación de la proposición.

Conscientes de que se trata de una cuestión opinable, los autores de este trabajo consideran, no obstante, que la comparación de los dos textos tomados en conjunto, incluida la Exposición de Motivos<sup>59</sup>, revela que la

<sup>56</sup> Hubo dos alusiones: «Cuando el Partido Socialista presentó esta iniciativa, nuestra idea fundamental era que hubiera un reconocimiento claro y nítido de la ley de las nuevas realidades familiares (...); creo que la ley, con las enmiendas que ha presentado el Partido Popular, no recoge este espíritu (...)». «Todo lo que suponga un avance nos parece positivo, pero lo que sí queremos manifestar es que en ningún caso el resultado final de este dictamen se corresponde con el espíritu que el Grupo socialista pretendía que tuviera» (debate y votación del Informe de la Ponencia en la Comisión de Justicia y Administraciones Públicas, reproducido en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 518, de 5 de diciembre de 2001, pp. 15522 y 15523).

<sup>57</sup> «El nuevo texto de la ley no representa hoy lo que el Grupo Socialista pretendía y, debido a ello, nuestro voto a la misma va a ser de abstención. No obstante, queremos manifestar que nos parece un primer paso ante la inexistencia de una norma previa» (debate y votación del *Dictamen de la Comisión* reproducido en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 529, de 13 de diciembre de 2001, p. 15906).

<sup>58</sup> «Desde nuestro punto de vista, esta ley debería haber sido más avanzada, por lo menos en la definición; no obstante, hay que reconocer, lógicamente, que supone un avance, puesto que las circunstancias de las parejas de hecho era algo que no tenía regulación alguna en la Comunidad de Madrid; por tanto, todo lo que suponga un avance nos parece positivo (...)» (texto citado en nota 4, p. 15523).

<sup>59</sup> Arce Janáriz considera que el parámetro para verificar la homogeneidad y la congruencia de las enmiendas es el texto articulado del proyecto o la proposición pero también la Exposición de Motivos, un documento «que debiera ser un instrumento valioso durante la tramitación, entre otras cosas, para conocer precisamente los motivos, los “principios” o el “espíritu” del proyecto, bien con el fin de formular enmiendas a la totalidad o tomar posición fundada en el debate de toma en consideración, bien, luego, para formular enmiendas parciales compatibles y no incoherentes con ellos» (obra citada en nota 53, p. 162). El TC confirma la validez de utilizar la Exposición de Motivos para verificar la finalidad de la norma (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 5.º, pfo. 6.º).

ley finalmente aprobada es congruente con los principios y el espíritu de la propuesta inicial.

Por último, se da la paradoja de que el mayor punto de fricción (aunque no el único) que se planteó a lo largo del debate parlamentario de la proposición fue el del reconocimiento del derecho al acogimiento de menores a las parejas o uniones de hecho. Pues bien, ese punto, precisamente, no figuraba en el texto inicial del GPS, sino que fue propuesto por el GPIU... ¡por vía de enmienda parcial! Lo que podría dar pie a otro interesante debate sobre si esa enmienda parcial era *congruente* con el espíritu y los principios de la proposición que fue aceptada como objeto de deliberación al superar el trámite de toma en consideración.