

INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY: ¿EXISTEN TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN EX ANTE?

MARÍA ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ

*Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional
Universidad Pontificia Comillas*

TRC, n.º 51, 2023, pp. 317-345
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. La relevancia de la evaluación prelegislativa. II. Requisitos para ejercer la iniciativa legislativa de las proposiciones de ley. III. La admisión de las iniciativas: ¿Existen mecanismos de evaluación prelegislativa?. IV. A modo de conclusión: ¿Existe evaluación después de la admisión de las proposiciones de ley?

I. LA RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN PRELEGISLATIVA

La evaluación legislativa supone calcular el grado de utilidad o aptitud de las normas para satisfacer las necesidades públicas con la finalidad de juzgar su calidad o su valor, en definitiva, su aptitud para regular conductas. La evaluación normativa es algo relativamente reciente, que se está implantando de forma lenta y que tiene por finalidad que la legislación sea mejorada y que sea un instrumento de garantía de calidad en los procesos de elaboración y aplicación de las normas. Estamos hablando de procesos que empezaron a utilizarse en las empresas, pero que han llegado poco a poco al Estado y a sus instituciones, para el establecimiento de políticas públicas de calidad y eficaces y, posteriormente, para que la elaboración de las normas se realice con buena técnica¹.

¹ Es de reciente aprobación la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Ciertamente la evaluación legislativa admite diferentes configuraciones, pero en el presente trabajo nos detendremos exclusivamente en la perspectiva del momento de la evaluación, estudiando la que se lleva a cabo en el momento de presentar las proposiciones de Ley y, por tanto, dejando al margen la que se lleva a cabo con posterioridad a la entrada en vigor de la norma que se denomina con carácter general evaluación *ex post*.

El procedimiento legislativo en España es un procedimiento reglado, cuya flexibilidad depende en algunos casos de las circunstancias en las que se desarrolle. Evidentemente, en un Estado de Derecho definimos procedimiento legislativo como el conjunto de actos que se llevan a cabo, con especial relevancia del poder legislativo, con la finalidad de aprobar una Ley. En este sentido, «al tratar de la legislación desde ese punto de vista la *actividad* a desarrollar no sea ya la interpretación o exégesis y sistematización de los textos legales sino su elaboración en sentido propio» (Salvador Coderch, 1986: 11).

En nuestro sistema constitucional existe un procedimiento básico denominado común u ordinario y variedades en ese proceso que se adoptan para la aprobación de otros tipos de Leyes parlamentarias. En cualquier caso, el comienzo de ese procedimiento depende de la iniciativa legislativa, que es la auténtica llave que abre todo el mecanismo legislativo, puesto que su ausencia paralizaría dicho proceso. Con este procedimiento tasado se debería garantizar que se estén elaborando normas de óptima calidad. Y aquí está la cuestión que suscita controversias. Algún autor ha señalado «que se asiste, en definitiva, a un «crepúsculo del arte legislativo» que además no se resume en una simple deficiencia formal de las normas, sino que afecta negativamente a los valores que éstas han de preservar» (Gascón Abellán, 2006: 43).

La evaluación de normas (o de la política legislativa) y de sus consecuencias (sea *ex ante* o *ex post*) se está convirtiendo progresivamente en un ámbito de actividad jurídica cada vez más conocido y reconocido. Es relevante que en el papel de las Cortes Generales y en la necesidad de mejorar la calidad de las leyes se introduzcan avances y muy especialmente se destaca cada vez más «la conveniencia de introducir tanto técnicas de evaluación previa de la repercusión jurídica, social y económica que puede tener cada iniciativa, como de medición a posteriori de la incidencia real de la misma y del grado de eficacia de sus mandatos y de cumplimiento de la legislación aprobada» (Astarloa Huarte-Mendiola, 2018: 172).

Existe una relación directa entre evaluación legislativa *ex ante* y *ex post*: la primera permite fijar los términos a evaluar en la segunda (el cumplimiento, por ejemplo, de las previsiones recogidas en la memoria de impacto) y la segunda permite mejorar en el futuro los sistemas de evaluación del impacto prospectivo. En este sentido es preciso recordar que «los criterios a aplicar en ambos casos de evaluación son esencialmente los mismos: efectividad, eficacia y eficiencia (*output, input, outcome*)», pero hay que tener también en cuenta que «la evaluación prospectiva y la evaluación retrospectiva difieren fundamentalmente en los métodos

o técnicas de análisis», aunque ambas «son en muchos aspectos complementarias; el esfuerzo de analizar los posibles efectos de una norma *ex ante*, facilita considerablemente la evaluación retrospectiva; así como la evaluación retrospectiva crea una sólida base para la evaluación prospectiva» (Montoro i Chiner, 2000-2001: 169). Por eso no son sólo relevantes la corrección técnica, el lenguaje, la coherencia de la disposición, sino también el contenido de las normas y especialmente su finalidad, esto es, «su capacidad para ordenar correctamente la sociedad o para ser cumplidas sin que se produzcan desajustes o consecuencias no deseadas» (Gascón Abellán, 2006: 44).

En una evaluación *ex ante* o «prospectiva» se debe estudiar el análisis de la oportunidad de esa legislación, analizar las directrices parlamentarias de técnica legislativa, se deben realizar consultas previas con los sectores afectados, así como análisis de legalidad y factibilidad, etc., e incluso un estudio previo de la legislación anterior, o su evaluación *ex post*, en este caso, cuando se trate de una reforma legislativa. No podemos olvidar que «el redactor de leyes ha de tener, por ello, mucho cuidado en el tratamiento de los conceptos jurídicos, pues la referencia que llevan consigo puede alterar e incluso pervertir el mensaje que emite el legislador» (Laporta Sanmiguel, 2006: 100). Todas estas actuaciones forman parte de nuestro procedimiento legislativo parlamentario, pues la evaluación *ex ante* «se sitúa en el plano funcional, en la actividad como tal del legislador» (Cruz Villalón, 2006: 202).

A partir de estas cuestiones estudiaremos en las páginas siguientes, la iniciativa que proviene de los órganos constitucionalmente legitimados para presentar proposiciones de Ley, esto es, los señalados en el art. 87 CE: Diputados, Senadores, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y el pueblo, mediante un mínimo de 500.000 firmas acreditadas. Pasaremos de ahí a estudiar si en la admisión de esas iniciativas se están adoptando criterios de control que nos permita hablar de la existencia de una evaluación prelegislativa de dichas iniciativas.

Todas estas cuestiones dejando claro que no son en ningún momento iguales los sujetos a los que nuestra Constitución otorga iniciativa y eso va a quedar reflejado tanto en los requisitos formales que se les exige, como en los mecanismos de control a los que se someten. Hay un primer nivel en la iniciativa que se otorga al Congreso de los Diputados y al Senado, ambos incluidos en el apartado 1 del art. 87 CE (dejamos al margen de nuestro estudio los proyectos de Ley, que como es bien sabido tienen en virtud de lo señalado en el art. 89 CE prioridad sobre el resto de las iniciativas legislativas), y la iniciativas a las que hace referencia el apartado 2 del mismo artículo «en el que se incluyen dos formas de participación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la legislación del Estado, sin calificarlas de iniciativa legislativa, aunque sí utilizando la expresión proposición de ley para una de ellas; y en el apartado 3 se habla de «iniciativa popular», omitiendo la inserción de la palabra «legislativa» (tanto mejor para los que creen que es una «propuesta de iniciativa»), también articulada mediante la presentación de proposiciones de ley» (García-Escudero Márquez, 2000: 67). Este diferente origen nos exige tratar por separado las diferentes iniciativas, donde iremos viendo la exigencia de distintos

requisitos en cada caso. De ese análisis podremos concluir y valorar si existe auténtica evaluación *ex ante*.

II. REQUISITOS PARA EJERCER LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

1. Apuntes sobre la iniciativa legislativa del Congreso de los Diputados y del Senado

El art. 66 CE indica que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado», además de que, el art. 87.1 CE reconoce la iniciativa legislativa del Gobierno, la del Congreso de los Diputados y la del Senado.

A la luz de esta manifestación hay que señalar que la Ley parlamentaria, la Ley de Cortes Generales, si bien constituye el centro de gravedad del sistema jurídico, deja de ser norma suprema, no sólo por el principio de la supremacía de la Constitución, sino también por ser una Ley del Estado, de tal forma que dentro del sistema de fuentes existe una limitación que podríamos denominar horizontal, en virtud de las competencias legislativas que cada Comunidad Autónoma tiene atribuidas según sus respectivos Estatutos de Autonomía. Como señalábamos anteriormente tiene preferencia la iniciativa que proviene del Gobierno, los «proyectos» sobre el resto de las iniciativas o «proposiciones».

En cualquier caso, la Constitución atribuye la facultad de iniciativa a las Cámaras y no a sus miembros, es decir, no a diputados o senadores individualmente o en grupos (Aragón Reyes, 1986: 298)². En el caso del Congreso, «las proposiciones de Ley podrán ser adoptadas por iniciativa de: 1º Un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara; 2º Un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz» (art. 126.1 RCD). En el Senado, «las proposiciones de Ley que se deban a la iniciativa de los senadores deberán ser formuladas en texto articulado acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un grupo parlamentario o veinticinco senadores» (art. 108.1 RS). Como vemos, no existe en los Reglamentos del Congreso y del Senado un criterio uniforme sobre los sujetos y órganos legitimados para presentar proposiciones de Ley.

En ambos supuestos se exige que se presente la iniciativa de proposición de Ley, acompañada de la consiguiente exposición de motivos (arts. 124 RCD y 108

² En las iniciativas, tanto del Congreso como del Senado, no se prevé la participación de representantes de grupos sociales cuando creemos que sería «un instrumento que reviste utilidad para perfeccionar los mecanismos de recogida de información del Parlamento, proporcionar mayor transparencia y control democrático al procedimiento de elaboración de las leyes, apuntalar la eficacia en la aplicación de las leyes, canalizar el pluralismo de la sociedad, reforzar la percepción social de la representatividad del Parlamento y acercar esta institución a los ciudadanos» (Carrasco Durán, 2014: 199).

RS), ante la Mesa correspondiente, que la publicará y la remitirá al Gobierno, para que se cumpla lo previsto en el art. 134.6 CE, en virtud del cual «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno» para su tramitación (arts. 126.2 RCD y 151.1 RS)³. La motivación de este trámite es porque se entiende que «el Gobierno aparece como el ejecutor de la Ley de Presupuestos» y, por ello, «cuando el Gobierno manifiesta su conformidad o disconformidad con las modificaciones presupuestarias, se limita a actuar conforme al encargo que le ha atribuido el propio Parlamento, garantizando la coherencia en la actuación de dicho órgano» (Biglino Campos y Aragón Reyes, 1991: 85).

La competencia de la Mesa del Congreso en virtud del art. 31.1.4º RCD es doble en este punto, por una parte, calificar los escritos y, por otra parte, la admisibilidad o no de los mismos. Son dos operaciones diferentes, ya que la calificación supone «comprobar la adecuación del cauce procedimental elegido por los interesados para sustanciar las pretensiones deducidas», mientras que el acto de «admisión a trámite se ordena subsecuentemente siempre que la solicitud procedimental haya sido correctamente formulada» (Arce Janáriz, 1990: 29).

Además de esta exigencia constitucional, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala que la Mesa lo remitirá al Gobierno para que este «manifieste su criterio respecto a la toma en consideración» (art. 126.2 RCD). Este criterio del Gobierno no tiene por qué afectar a la admisión por la Mesa de la iniciativa presentada, pues se trata de que el Gobierno pueda «supervisar la actividad legislativa del Parlamento», y que pueda «advertir sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada», pero será el Pleno el que decida sobre su aceptación o no (García-Escudero Márquez, 2012: 901).

En cuanto a la naturaleza jurídica de las proposiciones de las Cámaras, indica Aragón, que se trata de una propuesta de iniciativa, «porque existe la toma en consideración, porque la propuesta no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo» (Aragón Reyes, 1986: 298). En esta línea es acertado señalar «que, al tratarse de propuestas de iniciativa legislativa, las proposiciones solamente abren el proceso de toma en consideración, pero no el procedimiento legislativo» (Ruiz- Huerta Carbonell, 1998: 50).

Así, en relación a la toma en consideración de las proposiciones ha señalado el Tribunal Constitucional que «no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad

3 Trámite similar contempla el art. 111.1 RCD en la tramitación de los proyectos de Leyes y en lo relativo a la presentación de enmiendas en Comisión, al señalar que «las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación», añadiendo el apartado 3 que «el Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad».

legislativa de las Cámaras parlamentarias, [sino] también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración»⁴.

Y añade también el Tribunal que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan... constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante»⁵.

En caso de admisión, la proposición de Ley va a poder seguir el trámite legislativo ordinario, es decir, desde ese momento se constituye en proposición de Ley del Congreso o del Senado, pasando el trámite de «toma en consideración» cada proposición en su Pleno, siendo enviadas posteriormente, incluidas las del Senado, a la Comisión legislativa correspondiente del Congreso de los Diputados.

2. Algunas consideraciones sobre la iniciativa legislativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

Señala el art. 87.2 CE que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa».

Como sabemos, con las Comunidades Autónomas se trataba de instaurar un nuevo Estado, también desde el punto de vista territorial, a medio camino entre un Estado Federal y uno centralizado. Un proyecto que se desgrana a lo largo del articulado constitucional, especialmente en el Título VIII dedicado a la «Organización territorial del Estado», de modo que no sólo se desarrolla lo relativo a la organización de las Comunidades Autónomas, sí bien es cierto que fue la parte que indudablemente más interesó a los redactores del texto constitucional, sino que también trata la autonomía de municipios y provincias en un esfuerzo por establecer un avanzado sistema descentralizado.

⁴ STC 124/1995, de 18 de julio, F. J. 3.

⁵ SSTC 10/2016, de 1 de febrero, F. J. 4; 10/2018, de 5 de febrero, F. J. 3; y 94/2018, de 17 de septiembre, F. J. 4.

Así, la Constitución «ha optado por un modelo de Estado territorialmente compuesto, el Estado autonómico, y si bien la propia indefinición de muchas de sus líneas fundamentales y su correlativa condición abierta han provocado que su texto acoja con cierta ambigüedad algunas formas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad nacional ello no ha impedido que entre esas formas se encuentre con toda nitidez la facultad de iniciar leyes estatales» (Parra Gómez, 2016a: 251).

En cualquier caso, se trata de una iniciativa que sorprende, que tiene su antecedente «en el art. 92.3 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 1977, que reconocía la potestad de iniciativa legislativa a los entes autonómicos» y que «no deja de resultar notable que la introducción de una novedad tan sustancial en nuestro ordenamiento jurídico-político no suscitase ninguna oposición de fondo, y sí sólo respecto de la conveniencia de establecerla con carácter general en un momento en el que el proceso de constitución de los entes autonómicos apenas había comenzado» (Lavilla Rubira, 1990: 12-13). Iniciativa que incorporada a nuestro texto constitucional no ha sido empleada prácticamente nunca.

En el caso de esta iniciativa debemos tratar dos cuestiones, en primer lugar, cómo se debe ejercitar formalmente, pero además hay que hacer referencia, en segundo lugar, al alcance material de la iniciativa de las Asambleas.

Respecto a la primera cuestión, hay que tener en cuenta que formalmente se prevén en este precepto dos supuestos, que claramente tienen un alcance diferente. Así, si se opta por remitir al Gobierno una solicitud, estaríamos ante una iniciativa que gozaría de la prioridad de cualquier otro proyecto de Ley y de la exigencia de los requisitos que la Ley del Gobierno exige a estas iniciativas. Una parte importante de la doctrina entiende que en el caso de hacer uso de esta posibilidad las Asambleas Legislativas autonómicas están ejerciendo un derecho de petición⁶. Sin embargo, nos parece que la postura más acertada es la que manifiesta Aragón al señalar que «si se envía por la Asamblea un texto articulado, su denominación exacta sería más bien la de «anteproyecto» (es decir, propuesta o proposición de proyecto)», puesto que el Gobierno, en cualquier caso, puede decidir si acepta esa propuesta o no, y en caso de aceptarla nos encontraríamos frente a un supuesto claro de iniciativa gubernamental (Aragón Reyes, 1986: 302).

En el supuesto en que se decida remitirlo a la Mesa del Congreso de los Diputados, hemos de tener en cuenta que cada Estatuto de Autonomía establece el procedimiento de presentación de proposiciones de Ley ante la Mesa. Una vez admitida la iniciativa, se convierte en proposición de Ley y seguirá el trámite

6 Sobre las distintas posiciones de la doctrina en cuanto a la naturaleza de la solicitud de las Asambleas Legislativas autonómicas al Gobierno para que se adopte un proyecto de Ley *vid.* Parra Gómez (2016b: 166-175).

legislativo ordinario, permitiéndose la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración a una Delegación de la Asamblea Legislativa (art. 127 RCD). La toma en consideración es un trámite que sirve de filtro para eliminar las iniciativas que no se consideren oportunas o que incluyan principios no apoyados por la mayoría parlamentaria, de tal manera que se «obliga jurídicamente al Pleno a debatir y decidir» sobre la iniciativa presentada (Parra Gómez, 2016b: 156).

Respecto a la segunda cuestión, en lo que se refiere a materias sobre las que puede versar la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, aunque la Constitución no trata este asunto, en un primer momento la opinión de la doctrina era que la iniciativa debería quedar circunscrita a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que se promulgaran en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución, postura que, sin embargo, ha ido modificándose a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional (Santamaría Pastor, 1985: 1260-1261). Por ello, la iniciativa de las Asambleas deberá entenderse que se referirá a todas aquellas materias que no tengan atribuidas competencias en sus Estatutos de Autonomía, y en todo caso, «el objetivo al que lógicamente tenderán las proposiciones de ley autonómicas será, bien el aumento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien la defensa y la promoción de los intereses de la población representada en la Asamblea proponente» (Lavilla Rubira, 1990: 15).

3. Pinceladas sobre la iniciativa legislativa popular

El art. 87.3 CE regula la iniciativa legislativa popular que exigirá no menos de 500.000 firmas autorizadas, precepto que se remite a una Ley Orgánica de desarrollo, esto es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo (en adelante LO 3/1984)⁷. El art. 1 de la LO 3/1984, establece que pueden ejercer esa iniciativa «los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral». La inclusión de la iniciativa popular es novedosa en nuestro sistema constitucional, aunque es un precedente el art. 66.3 de la Constitución de 1931 que también atribuía al pueblo el ejercicio del derecho de iniciativa siempre que fuera avalada por un número de firmas superior al quince por ciento de los electores. Sin embargo, esta iniciativa es inédita en nuestro Derecho histórico. Por una parte, porque la «exigencia numérica, ciertamente excesiva, hacía que la institución regulada naciera ciertamente mermada en cuanto a sus posibilidades reales de utilización», pero también por otra parte, porque se remitía «a una posterior ley especial, que nunca llegaría a aprobarse» (Astarloa Villena, 2002-2003:

⁷ Modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo y por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

280). En cualquier caso, estamos de acuerdo en que la iniciativa popular que recoge el texto de 1978 «responde a la voluntad de establecer vías de compatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa» (Aranda Álvarez, 2006: 188). En todo caso, permite y abre la puerta a que demandas ciudadanas que no hayan sido planteadas y discutidas en sede parlamentaria, puedan encontrar su oportunidad de deliberación.

Así, el Tribunal Constitucional ha limitado las formas de participación protegidas por el art. 23 CE a la representativa (ejercida a través del sufragio y en elecciones periódicas y teniendo en cuenta que en nuestro sistema «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa»⁸) o a la participación directa, «quedando fuera otros títulos participativos que deriven, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo»⁹.

De esta manera, en nuestra Constitución se reconocen básicamente tres fórmulas de participación directa. En primer lugar, la iniciativa legislativa popular, en segundo lugar, el sistema del Concejo abierto que se utiliza para la gestión de algunos municipios y, en tercer lugar, el referéndum.

El instituto al que estamos haciendo referencia, la iniciativa legislativa popular, se incluye así en la Constitución, estableciendo varias cautelas. Lo que ha supuesto «una regulación tan restrictiva (...) que ha desembocado en un remedo de lo que debe ser un mecanismo de democracia participativa, con olvido de que si se acepta una figura jurídico-política debe hacerse con todas sus consecuencias, sin restricciones que vengán a desvirtuar su sentido originario, en cuyo caso lo único que puede obtenerse es la desconfianza producto de la frustración» (Santaojalla López, 1990: 266).

La primera restricción o cautela ya la hemos señalado, el necesario desarrollo de la iniciativa por Ley Orgánica¹⁰. Se aprobó así la LO 3/1984 en la que se incluyen «los requisitos ya de por sí gravosos que la Constitución preveía para atribuir el derecho de iniciativa a los ciudadanos, y se añaden todavía más actos procedimentales» (Herrero Lera, 1988: 240).

La segunda cautela hace referencia al elemento material, también recogido en la Constitución, consistente en que las proposiciones de Ley deben estar suscritas por las firmas autenticadas de al menos 500.000 electores. En este sentido, la autenticación la puede llevar a cabo un Notario, un Secretario Judicial

8 STC 76/1994, de 14 de marzo, F. J. 3.

9 STC 119/1995, de 17 de julio, F. J. 3.

10 Sobre la participación de los ciudadanos es interesante el trabajo de Castellà Andreu, 2013: 202-233. De la misma forma todos los Estatutos de Autonomía reconocen la posibilidad de iniciativa legislativa popular, remitiendo su desarrollo a Ley autonómica, y no señalando número de firmas necesario, salvo el Estatuto de Extremadura que señala que la iniciativa será de «al menos 45.000 firmas acreditadas del censo para las elecciones a la Asamblea» (art. 26.4 LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

o el Secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante (art. 9.2 LO 3/1984). La autenticación de las firmas puede llevarse también a cabo por fedatarios especiales, que «podrán ser los ciudadanos españoles que, en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley» (art. 10.2 LO 3/1984).

Una vez cumplimentadas, las firmas deben enviarse a la Junta Electoral Central, que las remitirá a la Oficina del Censo Electoral, con la finalidad de que se compruebe que los firmantes de la iniciativa legislativa popular están inscritos en el Censo y cumplen con el requisito de ser mayores de edad (art. 11 LO 3/1984). La Oficina del Censo Electoral remitirá la certificación, en el plazo de quince días, a la Junta Electoral Central con la finalidad de que ésta realice la comprobación de las firmas, declare inválidas aquellas que no reúnan los requisitos y eleve a la Mesa del Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas (art. 12 LO 3/1984).

El escrito de presentación debe contener además el texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa con expresión de los datos personales de todos ellos (art. 3 LO 3/1984). Reunidos estos requisitos, el procedimiento se iniciará con la presentación de la mencionada documentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados (art. 4 LO 3/1984), que examinará la documentación, y se pronunciará sobre la admisión en el plazo de quince días (art. 5 LO 3/1984), debiendo ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración (art. 13 LO 3/1984).

La tercera cautela que recoge la Constitución es la prohibición de ejercer la iniciativa en una serie de materias tasadas, una excesiva restricción de materias que según el Preámbulo de la Ley se debe a que se trata de «campos normativos particularmente delicados», como son las materias reserva de Ley Orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las que son exclusiva iniciativa gubernamental de los arts. 131 y 134 CE. A estas materias que enumeran tanto la Constitución como la LO 3/1984, hemos de añadir la iniciativa de reforma constitucional, en tanto el art. 166 CE se remite al art. 87 apartados 1 y 2, excluyéndose la iniciativa legislativa popular para la modificación del texto constitucional. Así en relación a la exclusión de materias, señala Presno que «las previsiones constitucionales a propósito de la iniciativa legislativa popular han sido especialmente mezquinas, pues a las restricciones de carácter general contenidas en el art. 87.3 hay que añadir su exclusión en los procedimientos de reforma constitucional (art. 166), siendo significativo el hecho de que no pueda ejercerse en «materias propias de Ley Orgánica», con lo que se veda a esta institución el acceso a cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo constitucional, como los derechos fundamentales y

las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general (art. 81), además de todos aquellos ámbitos cuya regulación exige, por mandato constitucional, la aprobación de una Ley Orgánica (Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, sucesión a la Jefatura del Estado...)» (Presno Linera, 2012: 96),

Por otra parte, es la Mesa del Congreso de los Diputados la competente para admitir la iniciativa popular y el art. 5 de la LO 3/1984 señala los supuestos de inadmisión que podemos agrupar en dos bloques.

Un primer bloque está formado por causas de inadmisión por motivos formales. Así, la Mesa podrá admitir las iniciativas en las que no se hayan cumplimentado los requisitos de presentación (aunque en este caso, la Comisión promotora a instancias de la Mesa del Congreso podrá subsanar esos defectos en el plazo de un mes); y, finalmente, las iniciativas que versen sobre la misma materia que un proyecto o una proposición de Ley que ya esté en trámite en el Congreso o en el Senado; o cuando sean reproducción de otra ya presentada.

Un segundo bloque lo constituyen dos causas de inadmisión de carácter material: cuando la iniciativa verse sobre cualquiera de las materias que quedan excluidas de la iniciativa popular por la propia Constitución y cuando versen sobre materias no homogéneas entre sí.

En cualquier caso, si la Mesa del Congreso decide inadmitir dicha iniciativa, cabe la posibilidad de que los promotores presenten recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sobre algunas de las causas de inadmisión que hemos incluido en segundo bloque volveremos más adelante, al tratar la actividad de la Mesa del Congreso, pues son elementos de evaluación *ex ante*, que exigen un juicio de razonabilidad por parte de la Mesa (Santamaría Pastor, 1985: 1264-1265), y además «existe, de modo casi inevitable, un amplio margen de discrecionalidad en la apreciación, por parte de la Mesa del Congreso, de las causas de inadmisibilidad» (Aragón Reyes, 1986: 305).

III. LA ADMISIÓN DE LAS INICIATIVAS: ¿EXISTEN MECANISMOS DE EVALUACIÓN PRELEGISLATIVA?

1. Admisión de las proposiciones del Congreso y del Senado

Las proposiciones de Ley del Congreso y las proposiciones de Ley del Senado, tal como hemos señalado anteriormente, deben ser presentadas ante la Mesa correspondiente, acompañada de la consiguiente exposición de motivos (arts. 124 RCD y 108 RS). Ya hemos señalado que a las Mesas de las Cámaras se les encomienda como funciones la de calificar y admitir los escritos que se les presenten, en este caso, las proposiciones de Ley del Congreso y del Senado, respectivamente. La función de calificación que se le encomienda a la Mesa «se podía caracterizar por dos notas: juridicidad y necesidad» (Peña Rodríguez, 1998: 222). La

primera nota hace referencia a que «la potestad de calificación se realiza conforme a parámetros y reglas jurídicas», puesto que en su actuar la Mesa «se ajusta a las previsiones del ordenamiento jurídico» (Peña Rodríguez, 1998: 222). En cuanto al significado de la segunda, el carácter necesario de la función de calificación «lejos de ser una pura conveniencia, es un trámite imprescindible», para que se inicie el consiguiente procedimiento legislativo (Peña Rodríguez, 1998: 225).

La Mesa ordenará su publicación y la remitirá al Gobierno, para que se cumplan las previsiones tanto del art. 84 CE («cuando una proposición de Ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación»), como del art. 134.6 CE («toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación»).

Dejamos al margen de nuestro estudio la previsión del art. 84 CE, que solo se recoge en el Reglamento del Senado (art. 128 RS) por entender que se considera una defensa de los actos de las Cortes, puesto que, si la Cámara «ha otorgado por Ley una delegación legislativa al Gobierno, no puede actuar contra esa delegación, regulando por sí misma la materia» (García-Escudero Márquez, 2006: 170).

Por lo tanto, en el actuar de la Mesa en relación a lo proposiciones tenemos que hacer referencia a dos cuestiones que afectan especialmente a la admisión y en su caso podríamos considerar técnicas de evaluación *ex ante*: en primer lugar, al alcance del veto presupuestario del Gobierno y, en segundo lugar, la petición de reconsideración del acuerdo de inadmisión de la Mesa.

1.1. El alcance del veto presupuestario del Gobierno a las proposiciones de Ley del Congreso o del Senado

Existe diferente tratamiento acerca del veto presupuestario del Gobierno en los Reglamentos parlamentarios, pues mientras que el Reglamento del Congreso no resuelve acerca de la discrepancia entre el Gobierno y los autores de la iniciativa, el Reglamento del Senado sí indica que, en el supuesto de discrepancia, corresponde al Presidente del Senado su resolución (art. 151.5 RS).

En su caso, desde hace años parece que el criterio del Gobierno es tenido en cuenta y, en su caso, su oposición a una proposición en los términos previstos en el art. 134.6 CE ha supuesto la inadmisión de la iniciativa, cuando creemos que «no puede aceptarse que el criterio del Gobierno sea vinculante si surge una discrepancia con los autores de las proposiciones de Ley o enmiendas, pues ello equivaldría a hacerle juez y parte en la misma controversia» (Santaolalla López, 1990: 262). Evidentemente, este hecho tiene su fundamento en la relación de confianza que, en un sistema parlamentario como el nuestro, existe entre Gobierno y Cortes y, así, el Tribunal Constitucional avala esta relación de confianza entre ambos

poderes, sosteniendo que la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro «se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias»¹¹.

Y en esta misma línea lo ha recogido Aragón, manifestando que el «veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo «racionalizado», mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual» (Aragón Reyes, 2007: 24).

Hay que resaltar que la facultad de veto gubernamental no había sido utilizada en el pasado, pues las proposiciones decaían en el trámite correspondiente de toma en consideración, evitándose así un enfrentamiento entre Gobierno y Cortes. Excepcionalmente durante la segunda legislatura siendo Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero, «casi un centenar de proposiciones de Ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno, lo que impidió su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados» (Giménez Sánchez, 2017: 83). A partir de ese momento el veto gubernamental sí se ha utilizado con frecuencia.

Sobre este requisito resulta de especial interés la doctrina del Tribunal Constitucional en las Sentencias que resuelven los conflictos entre órganos constitucionales, entre el Gobierno y la Mesa del Congreso de los Diputados, en torno al alcance del veto presupuestario del Gobierno previsto en el art. 134.6 CE¹². Los conflictos surgieron a raíz del complejo proceso de investidura del Presidente, pues desde que se celebraron las elecciones el 20 de diciembre de 2015 hasta el 29 de octubre del 2016, en el Congreso de los Diputados no fue posible un acuerdo en virtud del cual se pudiera formar una mayoría suficiente que permitiera, según las previsiones del art. 99 CE, otorgar la confianza a un candidato a la presidencia, procediéndose así a la formación de Gobierno¹³.

En esta etapa, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió una iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Socialista, a pesar del veto presupuestario del Gobierno a esa tramitación, entendiéndolo que el criterio del Gobierno no justificaba «de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor»¹⁴.

11 STC 242/2006, de 24 de julio, F. J. 3.

12 Nos estamos refiriendo a las SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril.

13 Se puede consultar la documentación sobre estos conflictos en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106, (2019), pp. 333- 547.

14 Se trataba de una iniciativa que hacía referencia a la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

En la doctrina del Tribunal Constitucional se señalan varias cuestiones relevantes sobre la facultad que el art. 134.6 CE confiere al Gobierno y las funciones de control que corresponden a la Mesa del Congreso¹⁵.

En relación con la facultad presupuestaria del Gobierno, el Tribunal recuerda que la Constitución reserva en exclusiva al Gobierno la iniciativa de la Ley de presupuestos, que tiene carácter de Ley temporal anual y materia tasada. Así el Tribunal ha declarado de modo reiterado que «la Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica» y, posteriormente, corresponderá a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE). Igualmente señala el Tribunal que «la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el denominado principio de anualidad, que recoge el art. 134.2 CE... y sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (art. 134.4 CE)». Una vez aprobados los presupuestos, termina el Tribunal señalando que «el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de Ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE)»¹⁶.

Teniendo en cuenta estas consideraciones en relación con la competencia presupuestaria del Gobierno el Tribunal Constitucional realiza las siguientes consideraciones en torno a la facultad de «veto» que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno:

- 1ª. La propia literalidad del precepto constitucional «ciñe dicha potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto»¹⁷, por lo que «la prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el art. 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva»¹⁸.
- 2ª. En lo que se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, «la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiendo por tal tanto el autorizado

15 Además de las dos Sentencias citadas es de destacar la doctrina de la STC 94/2018, de 17 de septiembre, F. J. 5.

16 Por todas, SSTC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 6 y 44/2018, de 26 de abril, F. J. 4.

17 SSTC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 7 a), y 44/2018, de 26 de abril, F. J. 5 a).

18 Por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, F. J. 11 y STC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 7 a).

expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno»¹⁹. También ha señalado la doctrina del Tribunal que «el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE»²⁰.

- 3^a. Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de «veto» del art. 134.6 CE, señala el Tribunal que «el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto», añadiendo que «la motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo», y aunque se debe permitir que el Gobierno disponga «de un amplio margen de apreciación para hacer uso de esta facultad», el veto solo se podrá interponer cuando la «proposición de Ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor», esto es, que «implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario»²¹.

Así, en cuanto a las facultades de la Mesa es de destacar la doctrina constitucional establecida al respecto, tanto desde la perspectiva de control de la facultad de veto del Gobierno, como desde el prisma de la función que debe ejercer en garantía de los derechos reconocidos en el art. 23 CE.

En cuanto al control sobre la facultad de veto del Gobierno, la Mesa lleva «a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política». Añade el Tribunal que «se trata de un doble control, formal y material».

En el primer caso, la Mesa deberá «verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido», debiendo entonces admitir la proposición de ley (art. 126.3 RCD).

19 SSTC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 7 b) y 44/2018, de 26 de abril, F. J. 5 b).

20 *Ibidem*.

21 SSTC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 7 c) y 44/2018, de 26 de abril, F. J. 5 c).

En el segundo caso, lo que se refiere al control material, el Tribunal reconoce a las mesas parlamentarias «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que se puede llevar a efecto mediante un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno».

Y quizá esta cuestión sea la más relevante en relación a la posible evaluación *ex ante* de la proposición, puesto que le corresponde a la Mesa «verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis», por lo que «el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del art. 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios»²². Es evidente, por tanto, que la posibilidad de veto del Gobierno «no puede tampoco impedir las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara, que podrían decidir continuar con la tramitación de la iniciativa sobre la que el Gobierno ha mostrado su disconformidad, si consideran infundada la apreciación realizada por el Ejecutivo» (Giménez Sánchez, 2017: 98).

En cuanto a la responsabilidad de la Mesa de velar por la garantía de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, y así en el caso en el que decida mostrar «su conformidad al ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno a la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, y, en consecuencia inadmitirla, su respuesta puede[n] implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, por lo que la respuesta debe estar formal y materialmente motivada, a fin de que tras ella[s] no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario»²³. Además, es relevante tener en cuenta que impedir la presentación de proposiciones de Ley aduciendo criterios presupuestarios supone limitar la acción de control que al presentar iniciativas podría obligar al Gobierno a modificar sus actuaciones (Delgado Ramos, 2015: 127). Con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional creemos que en el futuro tanto el Gobierno, como la Mesa deberán ser muy rigurosos en la motivación de sus actos en relación con las iniciativas legislativas.

22 STC 34/2018, de 12 de abril, F. J. 7 d).

23 STC 34/2018, F. J. 4 b). La misma doctrina está recogida en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. J. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. J. 7; 203/2001, de 15 de octubre, F. J. 3; 227/2002, de 14 de octubre, F. J. 5, y 40/2003, de 27 de febrero, F. J. 6; y 242/2006, de 24 de julio, F. J. 6 entre otras.

1.2. La reconsideración del acuerdo de la Mesa de inadmisión de las proposiciones de Ley del Congreso o del Senado

Como hemos señalado, la actuación de la Mesa correspondiente en relación a las proposiciones es doble. Por una parte, se produce el acto de calificar el escrito, que la doctrina entiende de manera unánime que es una labor «puramente técnica y de mera comprobación, simplemente para reconocer que los escritos o documentos presentados pueden considerarse proposiciones de ley» (Ruiz-Huerta Carbonell, 1998: 58). Hay una segunda actuación de la Mesa, la relativa a la admisión a trámite de las proposiciones. Se diferencian así dos actuaciones de la Mesa, la calificación, como hemos señalado una labor automática, frente a la admisión que «implica que el escrito o documento de índole parlamentaria ha sido presentado en tiempo y forma por sujeto legitimado y ante el órgano competente, y que de la pretensión en él deducida puede ocuparse la Cámara o alguno de sus órganos», por lo que en este caso estamos ante «un control de aceptabilidad provisorio y cautelar, que no prejuzga el éxito de la pretensión, sino únicamente su viabilidad procedimental, obligando a prever y dedicar un tiempo del trabajo de la Cámara para su sustanciación» (Arce Janáriz, 1990: 30).

Por ello, estamos ante una actuación de la Mesa que hace referencia a la calificación de la iniciativa, a su admisión a trámite y, a partir de ello, la decisión acerca del procedimiento que debe seguir dicha iniciativa. Evidentemente se «trata de actos conexiónados en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite» e, igualmente, «para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación» (Gómez Lugo, 2009: 13).

Por eso, en caso de inadmisión de la proposición se prevé la posibilidad de presentar recurso de amparo en virtud de lo señalado en el art. 42 LOTC y, en su caso, por vulneración del art. 23 CE. Sin embargo, con carácter previo a la presentación de dicho recurso y, en virtud lo que se establece en los Reglamentos parlamentarios, en el caso en que el parlamentario esté en desacuerdo con la decisión de la Mesa correspondiente, podrá solicitar la reconsideración de esa decisión. Así lo señala el art. 31.2 RCD indicando que «la Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada». En similares términos se pronuncia el art. 36.2 RS, aunque existen dos claras diferencias. La primera es que se añade como requisito para la reconsideración que la decisión de la Mesa del Senado «afecte directamente a un Senador o a un Grupo parlamentario». La segunda diferencia es que la Mesa del Senado decidirá mediante resolución motivada adoptada por unanimidad, pero si no existe esa unanimidad deberá someterse la reconsideración al Pleno de la Cámara del Senado (art. 174.d RS).

En ambos casos nos encontramos con un «mecanismo de control débil», aunque no cabe duda que relevante, pues obliga a la Mesa a deliberar nuevamente sobre la decisión tomada, en ambos casos, exigiéndose una resolución motivada

que implica en el caso del Congreso a la Junta de Portavoces y, en el caso del Senado, a la unanimidad de la Mesa pues en caso contrario se «lleva el problema al Pleno», lo que supone en esta Cámara que «los controles se refuerzan al tener en sus manos el asunto un órgano distinto del que tomó la decisión previa» (Torres Muro, 1987: 217)²⁴.

Por ello, la decisión de la Mesa debe contener una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (art. 31.1, números 4 y 5, RCD y art. 36.2 RS). Se ha señalado en ambos casos como déficit en la tramitación de la reconsideración la ausencia de plazos, tanto para interponerla como para que sea resuelta²⁵.

Estos mecanismos que se articulan en los Reglamentos y, especialmente, la cuestión relativa a la motivación de la resolución de inadmisión por parte de la Mesa se fundamentan en la necesaria defensa de los derechos de los parlamentarios y así lo ha indicado el Tribunal Constitucional al sostener que «al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE)»²⁶.

Sobre los motivos de inadmisión bien sea en un primer momento, bien sea después de la reconsideración o del nuevo acuerdo de la Mesa la doctrina del Tribunal Constitucional es clara en el sentido de que los acuerdos de la Mesa de la Cámara deben satisfacer el «deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos»²⁷.

24 Sobre el control que ejercen las Mesas sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios ha señalado el Tribunal Constitucional que «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. J. 3, 203/2001, de 15 de octubre, F. J. 3, 40/2003, de 27 de febrero, F. J. 2b, y 78/2006, de 13 de marzo, F. J. 3a).

25 La doctrina crítica especialmente esta cuestión en relación a la ausencia de plazos entendiéndolo que «es mucho más correcto que la norma fije un plazo que permita, en su caso, eliminar dudas sobre cuándo es posible, de no ser atendido, acudir al Tribunal Constitucional»: *Vid.* Pascua Mateo (2014: 197-198). Por su parte, la mayor parte de los Reglamentos Autonómicos fijan plazo para la solicitud de reconsideración desde los quince días del Parlamento canario a las cuarenta y ocho horas del Reglamento de las Cortes Aragón (Sanz Pérez, 2017: 125).

26 STC 78/2006, de 13 de marzo, F. J. 3. También ha señalado el Tribunal Constitucional la necesidad de la motivación de las decisiones de la Mesa «a fin de tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política» (STC 242/2006, de 24 de julio, F. J. 4).

27 SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. J. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. J. 7; 203/2001, de 15 de octubre, F. J. 3; 277/2002, de 14 de octubre, F. J. 5; 40/2003, de 27 de febrero, F. J. 6; 208/2003, de 1 de diciembre, F. J. 7 y ATC 188/1999, de 10 de mayo, F. J. 5.

2. La admisión de las proposiciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

Como señalábamos anteriormente la Constitución reconoce iniciativa legislativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Dicha iniciativa se canaliza a través de dos órganos parlamentarios Gobierno o Congreso de los Diputados. Existe un primer examen que tiene lugar en el seno de los Parlamentos autonómicos de acuerdo con lo previsto en sus respectivos reglamentos parlamentarios y en el que intervienen también las respectivas Mesas parlamentarias (Parra Gómez, 2016b: 261).

El Gobierno puede aceptar o no esa iniciativa. En el caso de que el Gobierno la acepte y, por tanto, la haga suya estaríamos ante un proyecto de Ley, por lo que nos estaremos ante el control que corresponde a estas iniciativas. Sí es cierto que hay que tener en cuenta que la iniciativa será aceptada por Acuerdo del Consejo de Ministros del que se dará traslado a la Asamblea proponente. En el caso de que el Gobierno rechace la proposición, deberá hacerlo también utilizando la misma forma de Acuerdo del Consejo de Ministros y, en ambos casos, estamos frente a actos de naturaleza claramente política. Así lo señala Parra al indicar que «la referencia que acabamos de hacer a la libertad de la que goza el Gobierno a la hora de aceptar o rechazar el estímulo legislativo que le llega de una Comunidad Autónoma viene a certificar que nos encontramos ante un verdadero «acto político» y, como tal, excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa y aun del recurso de amparo» (Parra Gómez, 2016a: 251).

En lo que se refiere a la segunda posibilidad, si la Asamblea Legislativa decide remitirlo a la Mesa del Congreso, estaremos en lo ya señalado en relación al actuar de la Mesa del Congreso en cuanto a la admisión o inadmisión de las iniciativas parlamentarias y, por tanto, deberá pasar los dos controles a los que ya hemos hecho referencia, el posible veto presupuestario del Gobierno o la posibilidad de exigir de la Mesa la motivación de la inadmisión de la iniciativa en la consiguiente reconsideración del acuerdo de la Mesa.

3. La admisión de las proposiciones de iniciativa legislativa popular: únicas iniciativas con mecanismos de control material

Las proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular, como vimos, se presentan ante la Mesa del Congreso de los Diputados que podría inadmitirla utilizando algunos de los supuestos del art. 5 de la LO 3/1984. Dejamos al margen los supuestos de inadmisión en los que la Mesa actúa utilizando únicamente criterios de naturaleza formal, estando de acuerdo que en este sentido la iniciativa popular «presenta un exceso de trabas y requisitos formales que obstaculizan su adecuado funcionamiento, dificultando la participación democrática e imposibilitando la obtención de apenas resultado alguno» (Suárez Antón, 2022: 167).

Sin embargo, decíamos que existen dos causas de inadmisión de carácter material: cuando la iniciativa verse sobre cualquiera de las materias que quedan excluidas y cuando versen sobre materias no homogéneas entre sí. Ambas causas exigen un juicio de razonabilidad por parte de la Mesa (Santamaría Pastor, 1985: 1264-1265).

Será inadmitida la iniciativa, en primer lugar, cuando verse sobre cualquiera de las materias que quedan excluidas. Será la Mesa del Congreso de los Diputados la que determine si efectivamente la iniciativa afecta a alguna de esas materias y por tanto ha de ser inadmitida. El Tribunal Constitucional ha entendido que es la Mesa de la Cámara la que debe realizar la actividad de revisión de legalidad de las proposiciones de ley traducida en su admisión a trámite que opera en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad y añade que «cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no contiene límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho», pero «en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley —como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular—, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin con ello invadir ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales»²⁸.

El segundo supuesto (cuando la iniciativa verse sobre materias no homogéneas) es una causa de inadmisión muy poco concreta y creemos que es un requisito relativo a técnica legislativa que no se exige a otras iniciativas²⁹. Así ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional señalando que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo», salvo en relación a la iniciativa legislativa popular³⁰.

Admitida la iniciativa popular es preciso recordar que el Gobierno, en el plazo de 30 días, puede manifestar su conformidad o no a su tramitación en caso de aumento de créditos o disminución de ingresos, tal como vimos con respecto al resto de las proposiciones de Ley (arts.126.2 y 3 RCD). El veto presupuestario

28 ATC 304/1996, de 28 de octubre, F. J. 2.

29 Señala en relación a este tema Biglino Campos (1987: 116 y 117): «Lo cierto es que este apartado se aproxima a la exigencia que la Constitución suiza establece a las iniciativas de reforma constitucional para que versen sobre un solo objeto. En Italia este tema, en relación con la iniciativa de referéndum, ha dado lugar a distintas sentencias de la Corte Costituzionale, declarando inadmisibles aquellas que carezcan de homogeneidad, especificando y ampliando este carácter en las notas de “univocidad, claridad, sencillez y coherencia”».

30 STC 136/2011, de 13 de septiembre, F. J. 3.

del Gobierno puede dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, lo cual supondría frustrar los esfuerzos de los ciudadanos. Además, no ha de olvidarse que muchas demandas ciudadanas impulsadas a través de este cauce pueden y suelen tener implicaciones económicas, lo que les privaría de la mera posibilidad de ser debatidas en el Pleno.

La inadmisión de la Mesa habilita a los ciudadanos a presentar el correspondiente recurso de amparo. Señala el art. 6 LO 3/1984 que en el caso de que el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión el procedimiento seguirá su curso. Y añade el precepto que «si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes».

La fase de tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular comienza cuando la Mesa del Congreso de los Diputados recibe la notificación de la Junta Electoral Central, en la que acredita que se han recogido el número de firmas necesarias en apoyo de la proposición que previamente se había considerado admisible. Es entonces cuando la Mesa ordena la publicación de la misma y queda en condiciones para ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 13.1 LO 3/1984).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿EXISTE EVALUACIÓN DESPUÉS DE LA ADMISIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY?

Hemos venido explicando que son escasos los controles que se aplican a las iniciativas de las proposiciones de ley analizadas. Quizá eso garantice que los órganos con esa competencia tengan libertad para presentar proposiciones, pero no cabe duda que sería muy conveniente introducir mecanismos de evaluación que acompañen a esas iniciativas y que supongan una mejora en el quehacer legislativo. A pesar de que la Constitución en el art. 66 establece que son las Cortes Generales las que ejercen la potestad legislativa, es el Gobierno el que ha ido asumiendo de facto una posición de hegemonía real. Se le ha reconocido así, «si no la titularidad formal del Poder Legislativo, sí al menos el *control* material del proceso de elaboración de las Leyes, la llamada *función motora* del mismo, y con ello un privilegio posicional extraordinario» (Dorrego de Carlos, 2018: 117). Hegemonía que se ve incrementada por la posibilidad de veto que se le reconoce tanto en el art. 84 CE que permite al Gobierno oponerse a la tramitación de una proposición de Ley que fuese contraria a una delegación, como por las previsiones del art. 134.6 CE de vetar por motivos presupuestarios las iniciativas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos. En este sentido, hay que tener «en cuenta que lo que el art. 134.6 trata de preservar es la estabilidad de los gastos e ingresos presupuestarios (que figuran en los Presupuestos); por consiguiente, los

aumentos en los gastos y las disminuciones en los ingresos deben medirse con relación a las cifras presupuestadas» (Pérez Jiménez, 1981: 145).

Parece difícil que, salvo al Gobierno, al resto de los órganos constitucionalmente previstos para ejercer la iniciativa se les pueda exigir la presentación de los documentos previstos en el caso de la iniciativa gubernamental, como la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN). Corresponde a la tramitación que se realice en las Cortes, especialmente a través de los trámites de enmienda, que se mejoren las leyes, que se produzcan instrumentos normativos de calidad que consigan, como decíamos anteriormente, eficiencia y eficacia de las decisiones de los poderes públicos y desde luego un buen hacer de los gobernantes. Y así hay que poner el acento en la importancia que debe tener el quehacer legislativo la calidad, tanto material como formal, especialmente en el ejercicio de las iniciativas de las proposiciones. Ante la pregunta que formulábamos acerca de si existen mecanismos de evaluación *ex ante* en las proposiciones de Ley, la respuesta debe ser cautelosa, pues ciertamente los mecanismos están muy difuminados. Con la finalidad de evitar la complejidad de requisitos que se exige a la iniciativa gubernamental estamos asistiendo a una situación en virtud de la cual el origen de las leyes que se aprueban en las Cortes Generales es doble: o son normas que provienen de Decretos-Leyes convalidados o son normas que provienen de proposiciones de Ley de los grupos parlamentarios que apoyan políticamente al Gobierno.

La primera posibilidad es muy grave, pues si ya lo es el haber convertido el Decreto-Ley en norma habitual frente a sus notas constitucionales de «extraordinaria y urgente necesidad», preocupante es que se esté aprovechando la debilidad del procedimiento legislativo cuando la iniciativa no es gubernamental para elaborar las leyes parlamentarias. La segunda posibilidad supone evitar los requisitos que se exigen a los proyectos, no solo en lo relativo a los impactos (económico y presupuestario, de género, en la infancia y adolescencia y en la familia) o a la información pública, sino lo más relevante el requisito de acompañar esa iniciativa de los informes o dictámenes preceptivos de los órganos consultivos (como el del Consejo de Estado), teniendo en cuenta que siempre debe aportarse el de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes. Las proposiciones al no exigirse esos requisitos pueden tramitarse de manera más expedita, aunque con ello no se garantice la calidad de la futura norma.

El resultado es que nuestro ordenamiento se está plagando de normas con rango de Ley de poca calidad, con graves deficiencias y que, por falta de estudios e informes previos, pueden llegar a producir efectos indeseados o, en su caso, pueden llegar a ser declaradas inconstitucionales. Y eso lo estamos viendo estos últimos tiempos como ha pasado con la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, llamada Ley del «sí es sí», o recientemente con la crisis que se ha suscitado a raíz de la incorporación de una enmienda para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial y otra para reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la tramitación de una proposición de Ley Orgánica para la reforma del Código Penal en lo relativo a la derogación del

delito de sedición y a la reducción de la pena para el delito de malversación de fondos públicos. En este caso la admisión de ambas enmiendas ha dado lugar a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por parte de parlamentarios del Partido Popular, solicitando fueran retiradas por considerarse que habían sido incorporadas con fraude de ley. En el Auto admitiendo el amparo, el Tribunal Constitucional defiende que tiene competencias para «limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, siempre según la interpretación que de los mismos haga (...) este Tribunal». El Tribunal señala que su labor debe ser «comprobar si la tramitación del procedimiento legislativo se ajustó en este caso a los principios que, conforme a su normativa reguladora y a la interpretación que de la misma viene haciendo este Tribunal, han de presidirlo». En definitiva, podemos aventurarnos a decir que el Tribunal Constitucional ha actuado como evaluador *ex ante* en este supuesto concreto adoptando medidas cautelares que impidan la admisión de esas enmiendas. En alguna ocasión el Tribunal Constitucional ya había indicado que «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues, aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso»³¹.

Como hemos visto, muy relevante en el procedimiento legislativo es el papel de las Mesas parlamentarias, órgano esencial como elemento de dirección institucional, a las que corresponde «enjuiciar la suficiencia de los antecedentes y documentos que deben acompañar a cada iniciativa» y calificar y tramitar los escritos que se les presenten (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1998: 413). Es claro que en toda decisión que toma tanto el Gobierno como el resto de los sujetos con iniciativa existe un cierto componente político que debe ser atendido por el evaluador. En este sentido, todo evaluador deberá utilizar información técnica acerca de la medida que está siendo valorada, así como sus fortalezas y sus debilidades o carencias. Esta afirmación tiene sentido a la hora de introducir en el procedimiento legislativo mecanismos de evaluación pre y post legislativos.

En este sentido, cuando la Mesa de la Cámara «inadmite de forma improcedente» o «decide tramitarlo por un procedimiento diferente al instado por los proponentes» no cabe ninguna duda que la Mesa está actuando como órgano de evaluación, relevante, además, pues «podemos encontrarnos ante un vicio de procedimiento (susceptible de impugnación mediante los procedimientos de control de la constitucionalidad, una vez finalizada la tramitación y aprobada la ley)» (Gómez Lugo, 2009: 5).

31 STC 58/1982, de 27 de julio, F. J. 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, F. J. 14; 204/1994, de 11 de julio, F. J. 6; 235/2000, de 5 de octubre, F. J. 5; 134/2006, de 27 de abril, F. J. 4 y 238/2012, de 13 de diciembre F. J. 7.

Hemos dejado al margen de nuestro estudio determinadas fases en el proceso legislativo, que actúan en definitiva como filtros de esas iniciativas, como pueden ser los tramites de debate de totalidad o toma en consideración. Recibido un proyecto de Ley, la Mesa del Congreso ordena su publicación, la apertura del plazo de enmiendas y la remisión a la Comisión correspondiente (art. 109 RCD). Así que los proyectos de Ley, excepto en el caso del de Presupuestos Generales del Estado (art. 134 RCD), van directamente a fase de deliberación en Comisión, salvo que se presenten enmiendas de devolución o de totalidad, en cuyo caso si se sustancia el trámite de debate de totalidad. En el caso de las proposiciones de Ley pueden seguir el trámite legislativo ordinario, es decir, desde el momento que son admitidas por la Mesa se constituyen en proposición de Ley del Congreso o del Senado o de iniciativa popular, pasando el trámite de «toma en consideración» el Pleno del Congreso, salvo las del Senado que lo harán en el Pleno del Senado, siendo enviadas posteriormente, incluidas las del Senado, a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados.

En todos los casos la Mesa abrirá un plazo de enmiendas y decidirá su envío a la Comisión competente por la materia, así como su inclusión en el orden del día del Pleno que ha de realizar el debate de totalidad o toma en consideración. Existe absoluta libertad de los parlamentarios para presentar enmiendas, en cuanto a número y en cuanto a contenido.

Cuando se ha presentado una proposición de Ley en el Congreso de los Diputados, ya sea por iniciativa del mismo Congreso, de una Asamblea autonómica o por iniciativa popular y haya sido admitida por la Mesa, se incluye en un orden del día del Pleno para que se efectúe un debate previo sobre el contenido de la misma. Este trámite se denomina «toma en consideración» (art. 126.5 RCD), y sirve de filtro para eliminar las iniciativas que no se consideren oportunas o que incluyan principios no apoyados por la mayoría parlamentaria. Así, en relación a la «toma en consideración» de las proposiciones ha señalado el Tribunal Constitucional que «no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, [sino] también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada»³².

Aceptada su tramitación, que supone una votación favorable del Pleno, la proposición de Ley es remitida por la Mesa del Congreso a la Comisión competente para el dictamen y la apertura del plazo de enmiendas, no admitiéndose enmiendas a la totalidad (art. 126.5 RCD). El Tribunal exige que exista «conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a

32 STC 124/1995, de 18 de julio, F. J. 3.

enmendar»³³ y añade que «la oportunidad y alcance de la iniciativa legislativa sólo puede cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata, o en el debate de la toma en consideración, para el caso de las proposiciones de ley», por lo que el tribunal entiende «que, una vez que una iniciativa legislativa ha sido aceptada por la cámara como texto sujeto a deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, por lo que toda enmienda parcial ha de revestir un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar»³⁴. Así, el voto favorable de la Cámara a tramitar la iniciativa supone que la proposición de Ley no puede retirarse puesto que sólo puede desistirse de la iniciativa antes de que se realice la «toma en consideración» (art. 129 RCD). En caso de que el Pleno del Congreso rechace la «toma en consideración», termina el procedimiento legislativo.

En lo que se refiere tanto al debate en Comisión y la aprobación de las normas cuando existe competencia legislativa plena o la labor que realizan los Plenos tanto del Congreso o del Senado son actuaciones de búsqueda de acuerdos para poder aprobar esas iniciativas. Por eso, nos hemos centrado con exclusividad en la fase de elaboración de las iniciativas y en la labor de la Mesa pertinente, dejando al margen otros momentos en los que no existen auténticos elementos de evaluación *ex ante*.

Las medidas de evaluación *ex ante* son claramente deficitarias, como también lo son las de evaluación *ex post*, se abusa de las leyes no homogéneas y modificativas y no existe ningún órgano que garantice la publicidad de las normas. Por eso algún autor ha señalado que «debería existir en las Cortes Generales un órgano encargado de realizar una revisión final de las iniciativas legislativas en lo que a su técnica legislativa se refiere, que asegurase una plena corrección en las citas, en las remisiones, en la estructura de las leyes, en su lenguaje legal y coloquial y, en especial, en la homogeneidad y complitud de su contenido» (Codes Calatrava, 2018: 142). Incluso se ha señalado la necesidad urgente de que ambas Cámaras aprueben un Manual de Técnica Legislativa que sea vinculante que permita evitar contradicciones y que se aplique en todas las fases del procedimiento legislativo.

El estudio del poder político, sus formas, legitimación y transformaciones, ha dado lugar a una pluralidad de disciplinas, en función de los ideales, aspiraciones y modos de organización de cada sociedad. El interés de este conocimiento puede entenderse desde dos puntos de vista. En primer lugar, debido a que, en todas las sociedades humanas, la existencia de un poder político constituido resulta una constante, cuyas excepciones sólo pueden interpretarse como

33 SSTC 119/2011, de 5 de julio, F. J. 6; 136/2011, de 13 de septiembre, F. J. 7; 234/2012, de 13 de diciembre, F. J. 4; y 4/2018, de 22 de enero, F. J. 4.

34 STC 70/2018, de 21 de junio, F. J. 6.

hechos aislados o anecdóticos. Con independencia de cuál sea su origen o legitimación, siempre el poder se expresa ejercido por un número de personas definido. De este modo, el análisis del poder político debe partir de la aceptación de la universalidad de una clase dirigente, los gobernantes, que ostentan el poder frente a una masa, más o menos estructurada, que está formada por los gobernados. En segundo lugar, la atención que conlleva el estudio del poder y de sus manifestaciones formales es consecuencia de su influencia en la vida de la sociedad y en la de los individuos que la integran. La capacidad de decisión que ostenta quien ejerce la autoridad representa un status dominante cuya trascendencia excede a lo singular, pues afecta a la sociedad en su conjunto, y no sólo a aspectos concretos e inmediatos, sino que produce efectos directos en la configuración del futuro.

El desarrollo de las Administraciones públicas y los extraordinarios recursos humanos y financieros que se dedican al negocio público, nos hacen dudar de si se están orientando al desarrollo de políticas públicas que están previendo los problemas en una sociedad pujante para dentro de unas décadas. O por el contrario si parte de esos extraordinarios recursos se están consagrando en resolver cuestiones puntuales, de solución necesaria, pero que en ningún caso pueden empañar el ejercicio del poder como previsión para el futuro. La necesidad de reformas administrativas de calado se expresa ya en la proliferación de órganos de coordinación, interadministrativos, etc., que podrían perfectamente llevar a cabo tareas de evaluación previa. Sin embargo, cuando existe un solapamiento de actividades, a la vez que una importante dejación de previsión y faltan verdaderas políticas públicas que afronten el futuro, que tomen medidas de pronta aplicación y que ofrezcan soluciones para los problemas de un futuro próximo, muchos de los cuales ya tienen nombre y apellidos: inmigración, envejecimiento...

Por último, importante es reconocer que evaluar no es fácil, y menos con carácter previo a la elaboración de la norma, puesto que mientras se está proyectando una regulación los estudios que se exigen tienen mucho de previsión de futuro y, con ello, un alto contenido de incertidumbre. Por eso es muy importante la imparcialidad de los órganos que intervienen en ese proceso, a pesar de que la práctica política, alentada por necesidades de gobierno ha ido desarrollando formas de pensar y de hacer que empiezan a amenazar seriamente las grandes declaraciones constitucionales que construyeron los autores de los primeros textos solemnes del mundo contemporáneo. El progresivo fortalecimiento del poder ejecutivo y la influencia de los partidos están diseñando una nueva democracia orientada hacia la gestión de los acuerdos parlamentarios y extraparlamentarios de las fuerzas políticas. La consecuencia es una actividad política dedicada a la administración de la dinámica consenso-disenso y de aspectos concretos de la acción pública, mientras que los fundamentos constitucionales de la modernidad se diluyen en frases preparadas para la propaganda política.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aragón Reyes, M. (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 287-314.
- Aragón Reyes, M. (2007). La organización institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 9-32.
- Aranda Álvarez, E. (2006). La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 187-218.
- Arce Janáriz, A. (1990). Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29, 9-116.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1998). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario. *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 401-420). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2018). Parlamento, Gobierno, Ley y Reglamento, cuarenta años después. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Extra 31, (Ejemplar dedicado a: 40 aniversari de la Constitució Espanyola), 31, 147-172.
- Astarloa Villena, F. (2002-2003). La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 273-322.
- Biglino Campos, P. (1987). La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 75-130.
- Biglino Campos, P. y Aragón Reyes, M. (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Carrasco Durán, M. (2014). La participación social en el procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político*, 89, 175-204.
- Castellà Andreu, J. M^a (2013). Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 202-233.
- Codes Calatrava, J. M. (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 135-158.
- Cruz Villalón, P. (2006). Una nota sobre evaluación legislativa: el caso de las leyes constitucionalmente sensibles. En Pardo Falcón, J. y Pau I Vall, F. (coords.), *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 201-205). Madrid: Tecnos.
- Delgado Ramos, D. (2015). *Problemas actuales del Derecho parlamentario*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters Aranzadi.
- Dorrego de Carlos, A. (2018). La iniciativa legislativa del Gobierno: significado político y constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 115-133.
- García-Escudero Márquez, P. (2000). La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 57-92.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.
- García-Escudero Márquez, P. (2012). Artículo 126. En Ripollés Serrano, M^a R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 883-909). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gascón Abellán, M. (2006). Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «cuestionario previo». *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 41-96.

- Giménez Sánchez, I. M. (2017). El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 76-101.
- Gómez Lugo, Y. (2009). El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado. *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 4, 1-21.
- Herrero Lera, M. (1988). Artículo 87. En Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978* (pp. 251-288), Tomo VII. Madrid: Cortes Generales.
- Laporta San Miguel, F. J. (2006). El lenguaje y la ley. *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 97-110.
- Lavilla Rubira, J. J. (1990). Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 9-74.
- Montoro i Chiner, M^a J. (2000-2001). Técnica legislativa y evaluación de las normas. *Anuario jurídico de La Rioja*, 6-7, 155-172.
- Parra Gómez, D. (2016a). El ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Gobierno de la nación. Singularidad, déficits y propuestas de *legiferanda*. *Revista de Derecho Político*, 96, 249-288.
- Parra Gómez, D. (2016b). *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Pascua Mateo, F. (2014). *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la administración parlamentaria*. Madrid: Tribunal Constitucional.
- Peña Rodríguez, L. de la (1998). *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*. Granada: Comares.
- Pérez Jiménez, P. J. (1981). Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española. *Revista de Derecho Político*, 9, 111-159.
- Presno Linera, M. A. (2012). La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia. *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 85-120.
- Ruiz-Huerta Carbonell, A. (1998). *Iniciativa no gubernamental en España*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Salvador Coderch, P. (1986). Introducción. En VV. AA., *La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa*, GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. Barcelona: Bosch.
- Santamaría Pastor, J. A. (1985). Artículo 87. En Garrido Falla, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución* (pp. 1378-1396). Madrid: Civitas.
- Santaolalla López, F. (1990). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Espasa Calpe España.
- Sanz Pérez, L. (2017). Las Mesas y sus Presidentes en el Derecho parlamentario español. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, 107-127.
- Suárez Antón, O. J. (2022). La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular. *Revista de Derecho Político*, 115, 139-170.
- Torres Muro, I. (1987). *Los órganos de gobierno de las Cámaras Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

TITLE: *Legislative initiative of proposed laws: are there techniques for quality control or ex-ante evaluation mechanisms?*

ABSTRACT: *This article analyzes the initiative that comes from the bodies constitutionally entitled to present proposals for Law, that is, those indicated in art. 87 EC: Deputies, Senators, the Legislative Assemblies of the Autonomous Communities and the people, through a minimum of 500,000 accredited signatures and if there are pre-legislative evaluation mechanisms for the admission and processing of these initiatives. All these issues make it clear that the subjects to whom our Constitution grants initiative are not equal at any time and that will be reflected both in the formal requirements that are demanded of them, and in the evaluation mechanisms to which they are submitted.*

RESUMEN: *En el presente artículo se analiza la iniciativa que proviene de los órganos constitucionalmente legitimados para presentar proposiciones de Ley, esto es, los señalados en el art. 87 CE: Diputados, Senadores, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y el pueblo, mediante un mínimo de 500.000 firmas acreditadas y si para la admisión y tramitación de esas iniciativas existen mecanismos de evaluación prelegislativa. Todas estas cuestiones dejando claro que no son en ningún momento iguales los sujetos a los que nuestra Constitución otorga iniciativa y eso va a quedar reflejado tanto en los requisitos formales que se les exige, como en los mecanismos de evaluación a los que se someten.*

KEY WORDS: *Law proposals, control mechanisms or ex ante evaluation.*

PALABRAS CLAVE: *Proposiciones de Ley, mecanismos de control o evaluación ex ante.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 11.10.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23.02.2023

CÓMO CITAR / CITATION: Álvarez Vélez, M.I. (2023). Iniciativa legislativa de las proposiciones de ley: ¿Existen técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación *ex ante*?. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 317-345.

