

Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro: *Iniciativa Legislativa no Gubernamental en España*. Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 144 páginas

La obra de Alejandro Ruiz-Huerta, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Burgos, presenta un amplio recorrido por la iniciativa legislativa existente en nuestro ordenamiento constitucional, tanto la gubernamental como la parlamentaria (ya sea procedente de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o la popular.

A pesar de que el centro de gravedad de la obra recae sobre la iniciativa legislativa procedente de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, no hurta el autor un concienzudo análisis preliminar en el que expone, con un amplio seguimiento de los autores más reconocidos en el ámbito doctrinal especializado en la materia objeto de estudio, las diversas causas a las que se atribuye el déficit de iniciativa legislativa no gubernamental en nuestro sistema constitucional en cuanto a su funcionamiento real y efectivo, ya que no en nuestro ordenamiento constitucional en cuanto que ordenamiento jurídico.

Así, la obra de Ruiz-Huerta Carbonell, prologada por Cazorla Prieto, se divide en seis partes, de las que destacaremos de forma especial la cuarta, titulada «Apéndice documental: la práctica parlamentaria de las Propositiones de Ley: 1977-1996», y ello por la novedad que supone, en cuanto a metodología empleada, la inclusión de este Apéndice que ilustra de forma estadística la utilización empírica del instrumento de participación legislativa objeto de estudio, y que asimismo ayuda y contribuye a confirmar los planteamientos teóricos que expone Ruiz-Huerta Carbonell.

En la Parte Primera el autor plantea diversos aspectos acerca del Parlamento y la función legislativa.

Comenzando, como no podía ser de otro modo, por el papel del Ejecutivo en dicha función, el autor estudia esta cuestión desde un punto de vista interesante, pues no lo trata, como es habitual, como limitaciones gubernamentales a la actividad parlamentaria, sino como limitaciones a la iniciativa legislativa del Ejecutivo.

Realiza el autor una distinción acerca de la evolución histórica del parlamentarismo mostrando cómo en la actualidad no se cumplen muchos de sus supuestos teórico-formales: comenzando por la hegemonía del Parlamento frente al Ejecutivo tras establecerse la división de poderes, hegemonía que nunca ha sido tal, salvo en los sistemas políticos de Asamblea, pero no en sistemas en los que en el Parlamento exista una mayoría absoluta o una mayoría suficiente como para conseguir lo que ahora se denomina «pacto de legislatura», en los que la mayoría parlamentaria (absoluta o no) que controla al Gobierno está liderada por los líderes

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

políticos que se encuentran al frente del propio Gobierno. En virtud de ello el autor considera que el predominio del Ejecutivo en la actividad legislativa es una «consecuencia» de la evolución de parlamentarismo, que ha conducido a que el Gobierno, legitimado por la investidura de su Presidente, cambie de funciones y, citando a Garrorena Morales, «se controle a sí mismo a través de su mayoría parlamentaria».

Por otro lado, una de las principales funciones del Ejecutivo, la de dirección política, también determina su participación en la función legislativa. Sin olvidar que el Parlamento también asume la función de dirección política, Ruiz-Huerta Carbonell manifiesta que la estructura de la función legislativa en la Constitución Española se fundamenta en un «parlamentarismo cooperativo», no sólo con el Ejecutivo, también con otras instituciones (Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) y con el pueblo (a través de la iniciativa legislativa popular).

Ciñéndose a la iniciativa legislativa, Ruiz-Huerta Carbonell entiende que hay que señalar que la *summa divisio* viene impuesta por la distinción entre los Proyectos de Ley (iniciativa legislativa gubernamental) y las Proposiciones de Ley (iniciativa legislativa no gubernamental).

En el ámbito gubernamental, el autor se ratifica en la consideración de que la función legislativa del Gobierno trae causa de la función de la dirección política, y que en el parlamentarismo actual se trata más bien de una «decisión extra-parlamentaria legitimada en el Parlamento». El autor no olvida otras manifestaciones de la función legislativa del Ejecutivo, como lo son los Decretos Leyes y los Decretos legislativos, que contempla como otra manifestación del parlamentarismo cooperativo, ya que necesitan para su perfeccionamiento la convalidación o el control del Parlamento.

En el ámbito extra-gubernamental hay una remisión al artículo 87 C. E. para delimitar a los otros titulares de la iniciativa legislativa y, por tanto, de la función legislativa: internos (del propio Parlamento), como el Congreso de los Diputados y el Senado, y externos (según terminología del propio autor), como las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa popular. Todos ellos con una tramitación parlamentaria diversa a la de los Proyectos de Ley. Ruiz-Huerta concluye que el sistema legislativo se articula en torno al Gobierno completado con la iniciativa no gubernamental de forma subsidiaria.

Seguidamente distingue el distinto alcance de los Proyectos de Ley, que son directamente asumidos por el Parlamento y suponen la apertura del procedimiento legislativo, en relación con las Proposiciones de Ley, que necesitan el previo trámite de toma en consideración, por lo que no abren el procedimiento legislativo directamente. En virtud de ello, citando a Aragón Reyes, las considera «propuestas de iniciativa» pero no iniciativa en el sentido estricto.

Una vez determinado por el autor que las Proposiciones de Ley son una iniciativa «residual» y «subsidiaria», indica también que sólo el Congreso de los Diputados y el Senado tienen realmente iniciativa, que se manifiesta en la toma de consideración y los trámites anteriores sólo son, como ya dijimos, propuesta de iniciativa, pese a los procedimientos y requisitos exigidos para la iniciativa legislativa popular y pese al hecho de que la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas sea ya un texto articulado y tramitado parlamentariamente.

Para Ruiz-Huerta Carbonell el significado constitucional de las Proposiciones de Ley es completar el programa legislativo del Gobierno y reciben diferente tratamiento y posibilidad de prosperar según esté configurado el arco parlamentario.

La Parte Segunda se ocupa de la tramitación parlamentaria, que es común a la de los Proyectos de Ley a partir de la toma en consideración, por lo que cual hay una mayor incidencia en los trámites previos, comenzando por la calificación y admisión a trámite, que suponen, citando Arce Janáriz, el «derecho al procedimiento reglamentariamente establecido». En este sentido hay que destacar que es un trámite reglado, de mero control de legalidad y de cumplimiento de los requisitos exigidos (Exposición de Motivos y Antecedentes) que abre el

derecho a ser sustanciada; ahora bien, este derecho dependerá de su inclusión en un orden del día del Pleno, cuya fijación es una actuación política y puramente discrecional.

No obstante, antes de la toma en consideración, existen otros trámites: en primer lugar las prerrogativas gubernamentales, ya que el Gobierno al que es preceptivo consultar, puede vetar una Proposición de Ley si versa sobre materia objeto de delegación legislativa en vigor, puede oponerse en aspectos económico-financieros o puede restringir el derecho de enmienda si alguna enmienda supone aumento del gasto público o disminución de ingresos presupuestarios.

A continuación se hace un análisis exhaustivo de la tramitación parlamentaria, con especial incidencia en el debate de toma en consideración, en el derecho de enmienda y en la caducidad y retirada.

Como ya manifestamos más arriba el objeto principal de la obra que nos ocupa es la iniciativa legislativa procedente de las Cortes Generales; por ello en su Parte Tercera, bajo el título «Regímenes Especiales», hace una excesivamente breve descripción de la iniciativa legislativa de los Parlamentos Autonómicos y popular.

Las Partes Quinta y Sexta son «Recapitulación» y «Bibliografía».

En síntesis, el trabajo de Ruiz-Huerta Carbonell nos permite no sólo el conocimiento intenso y extenso del instrumento parlamentario de la Proposición de Ley y de su significado constitucional y político, en el ámbito del Estado sino que también propone una reflexión crítica sobre el contenido del artículo 66.2 de la Constitución en cuanto a la iniciativa se refiere.