

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO: SIGNIFICADO POLITICO Y CONSTITUCIONAL

Alberto DORREGO DE CARLOS
Letrado de las Cortes Generales
Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación
Abogado

RESUMEN

El artículo reflexiona sobre el significado político y constitucional de la iniciativa legislativa del Gobierno en los tiempos actuales. Es decir, sobre la preeminencia del poder ejecutivo en la función de impulso de la legislación y el papel político que corresponde a las fuerzas políticas del Parlamento en esta tarea. Asimismo el artículo analiza el modelo difusa o desconcentrado de redacción de los textos pre-legislativos en España y su contraste con otros modelos existentes en Europa.

Palabras clave: proyecto de Ley, Iniciativa legislativa, legislación, Codificación, Gobierno.

ABSTRACT

The article reflects on the political and constitutional significance of the legislative initiative of the Government nowadays. That is to say, on the preeminence of the Executive Branch in the function of promoting legislation and the role of the political parties at Parliament in this context. The article also analyzes the deconcentrated model of Government Bills drafting in Spain and its contrast with other existing models in Europe.

Keywords; Government bill; Private Members Bill; legislative initiative; legislation; legislative function; Law-making;

SUMARIO: I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA II. LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY III. EL ENFOQUE POLÍTICO: ¿QUIÉN ELABORA LOS PROYECTOS DE LEY?

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA¹²

La *iniciativa legislativa* se define generalmente por los autores, sobre parámetros esencialmente formales, como “...el acto mediante el cual se pone en marcha *obligatoriamente* el procedimiento legislativo...”³, abriendo las posteriores fases de este. Ello suele ponerse en conexión con una antigua polémica (y, en realidad, bastante estéril) sobre la pertenencia de la iniciativa legislativa a un único procedimiento sustancial (como se sostiene, en general, por la doctrina italiana) o la consideración de la misma como un acto realizado por sujetos extraños al Parlamento y, por tanto, ajeno al procedimiento legislativo, entendido como la *potestad constitucional de elaborar las leyes* (según la tesis clásica de CARRE DE MALBERG, muy extendida entre los autores franceses)⁴.

¹ El presente trabajo reproduce parcialmente, con diversas modificaciones, nuestro estudio publicado en el libro “Comentarios a la Constitución española de 1978”, dirigido por O. ALZAGA VILLAAMIL; Tomo VII; “La iniciativa legislativa gubernamental.

² En nuestro Derecho histórico, todas las Constituciones, a excepción del peculiar Estatuto Real de 1834, han regulado de forma similar la iniciativa legislativa o iniciativa de ley. La Constitución de 1812, inspirada en los principios políticos ilustrados de las revoluciones atlánticas, sitúa el derecho de iniciativa tanto en los Diputados (en cada Diputado; art.132) como en el Rey, al que corresponde “hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita (art.171.14). El Estatuto Real de 1834 refleja en este punto su naturaleza de carta otorgada, propia de una monarquía constitucional o limitada, al establecer su artículo 31 que “Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real”, Norma solo suavizada por el artículo 32, en virtud del cual “...queda expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de enviar peticiones al Rey...”. La Constitución liberal de 1837 incorpora en su artículo 36 la fórmula que se hará clásica en el constitucionalismo del s. XIX: “El Rey y cada uno de los Cuerpos Colegisladores tienen la iniciativa de las leyes” Este precepto se reproduce literalmente en el art.35 de la Constitución de 1845 y en el art.41 de la Constitución de 1876. Y, con pequeñas variaciones, en la Constitución revolucionaria de 1869 (art.54). La Constitución de 1931 regula esta cuestión en el artículo 60 adaptando su contenido a su naturaleza republicana y unicameral (“el Gobierno y el Congreso tienen la iniciativa de las leyes”) así como al principio democrático en que abiertamente se fundamenta (“El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el quince por ciento de los electores”. Art.66).

³ Así la define ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 6, 1986, p. 288. En términos muy similares, P. BIGLINO CAMPOS, para quien la iniciativa es “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “... el impulso necesario para la elaboración de la ley...”, voz *Iniciativa legislativa* *VV. AA.: Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas Ediciones, Madrid, 1995, pp. 3596-3597.

⁴ Por lo que respecta a los autores italianos que se han ocupado de esta cuestión (SANDULLI, GALEOTTI, SPAGNA MUSSO...etc.), vid, por todos, Tosí, S.: “La iniciativa de las leyes”. En: *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de

Sin embargo, el *quid* de la cuestión no se sitúa tanto en el plano dogmático de las definiciones como en la identificación de los *efectos políticos reales* del acto jurídico de la iniciativa y en analizar hasta qué punto su ejercicio condiciona, o incluso determina, la potestad legislativa de las Cortes Generales (art.66 CE).

La *iniciativa de ley* es, en términos constitucionales, *la facultad de imponer al Parlamento* un pronunciamiento sobre un texto legislativo que se somete a su consideración. Este elemento compulsivo, esto es, la apertura obligatoria del procedimiento en su fase constitutiva (presentación de enmiendas, deliberación, votación y, en su caso, transacción sobre las mismas) es –como señala atinadamente M. ARAGON REYES– su rasgo verdaderamente determinante y el que permite diferenciarla de otras *acciones políticas* o parlamentarias que también se orientan a la apertura del *proceso legislativo* en las Cámaras.

Todo sujeto externo al Parlamento que tenga atribuida esta facultad comparte con éste, sino 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 respecto de quienes carecen de tal competencia. Como sentenciará el doctrinario francés *Royer-Collard* en plena vigencia de la Carta otorgada de Luis XVIII (no muy distinta en este punto de nuestro Estatuto Real de 1834) “...iniciar la ley es reinar...”⁵.

Diputados del Honorable Congreso de la Nación y editorial Porrúa, México, 1996, (cap. IV, *La iniciativa de las leyes*), pp. 197 y ss.; para este autor sería “...conceptual y operativamente incongruente...” separar la iniciativa del procedimiento legislativo. En la misma línea, en Portugal, GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 1992, p.956; y MIRANDA, J. [Org.]: *A feitura das leis*, vol. 2. Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986, pp.100-371. La tesis contraria en CARRE DE MALBERG, R.: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*. Sirey, París, 1920, Tomo 1, p. 379.

En la doctrina española, sobre el significado político y parlamentario de la iniciativa legislativa, véase –además de los trabajos ya citados– MERINO MERCHÁN, J. F.: “Significado general de la iniciativa parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 11, 1987, particularmente las reflexiones iniciales contenidas en las pp. 82-86; SANTAMARIA PASTOR, J. A.: “Artículo 87”. En: GARRIDO FALLA, F. [Din]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985, pp. XXX-XXX; PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”. *Revista de Derecho Político*, nº 14, 1982, pp. 76 y en VV. AA.: *Las Cortes Generales*. I.E.F., Madrid, 1983. En estos trabajos se contiene, además, una amplia y completa bibliografía sobre la materia.

⁵ La cita está tomada de M. ARAON REYES “*La iniciativa...*”, *op. cit.*, p. 289. En la Carta de 1814, la iniciativa legislativa correspondía únicamente al Rey, al igual que en el

Por esta razón, en el primer *Estado constitucional*, fuertemente imbuido de los principios políticos ilustrados formulados por Locke y Montesquieu sobre la *separación de poderes*, se anudó de forma inescindible la *iniciativa* al propio Poder legislativo. El Ejecutivo, representado en el caso de la Constitución norteamericana de 1787 por el Presidente, quedaba desvinculado del proceso legislativo, y aquellas facultades que se le conceden (el veto principalmente) “...fueron concebidas por los padres de la Constitución, como...*frenos y defensa* de aquel, frente a las *desviaciones y excesos* del poder de éste. No se trataba de un *poder sustancial*, sino más bien accesorio de la función ejecutiva; más de una facultad para limitar que de una competencia para actuar con contenido positivo...”⁶ Solo con el transcurso de los años, los sistemas presidencialistas han ido aceptando por vía de las convenciones constitucionales, como en el caso de los Estados Unidos, o a través de instrumentos jurídicos expresamente desarrollados, como sucede en el constitucionalismo iberoamericano, la posición activa del

Estatuto Real de 1834 (art.36). Sobre los principios políticos de la Restauración y la génesis de Carta de Luis XVIII, así como sobre la figura de *Royer-Collard*, vid., la obra clásica Díez DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. “El principio monárquico –afirma Díez DEL CORRAL– juega en la Carta con doble sentido: de una parte, como única fuente originaria de toda la organización estatal; de otra como una esfera reservada de poder dentro de esa organización; es decir, aparece como poder constituyente y no de los poderes constituidos. Tal construcción es una réplica a la que presenta la Constitución de 1791. Entonces se trataba de conjugar el principio de la soberanía nacional con el de la división de poderes, ahora se pretende engarzar este con el principio monárquico, como contrapuesto al poder constituyente popular.(...) El articulado de la Carta contiene una efectiva aplicación del *principio de división de poderes*: el ejecutivo pertenece solamente al Rey; en cambio, *la puissance législative s'exerce collectivement pour le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des députés des départements*. Ciertamente que no se habla de *pouvoirs*, como en la Constitución de 1791, sino de *puissances*; y que todos los derechos concedidos a las Cámaras figuran en el título denominado *Forme de gouvernement du Roi*, para poner de relieve que se trata tan solo de una limitación voluntaria en el ejercicio del poder monárquico originario. En tal sentido *corresponde al Rey con exclusividad la iniciativa de las leyes* y la dirección de la vida parlamentaria [...] Pero la composición de la Cámara de Diputados, *la iniciativa indirecta* que se le concede, la competencia decisiva de que goza en materia fiscal, la necesaria reunión anual de las Cámaras, la inmediata convocatoria de nuevas elecciones en caso de disolución, son otros tantos extremos que claramente revelan el importante papel que jugará la Institución parlamentaria, desarrollando recientes tendencias políticas y el ansia de intervención política de la burguesía”, *El liberalismo...*, op. cit, pp. 60 y 62.

⁶ GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1987, p.387. Añade este autor: “...Sin embargo, la dinámica constitucional ha convertido lo que se concibió como freno, límite o mera vía de comunicación, en una *participación preceptiva del Presidente en la obra legislativa*”.

Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. A fin de cuentas, reconociendo que el *leadership* que ostenta el Presidente también incluye la función impulsora de la legislación⁷.

En los *sistemas parlamentarios* europeos no fue preciso corregir los excesos del principio de *separación de poderes*, pues este no llegó nunca a afianzarse realmente. El Estado constitucional europeo se fundió con las estructuras precedentes del Antiguo Régimen (evolutivamente, en Inglaterra; radical y revolucionariamente en el continente) formando una forma de gobierno sintética, la *monarquía constitucional*, caracterizada por un poder legislativo compartido entre el Rey y el Parlamento.

Cuando, parafraseando la célebre expresión, *el Rey europeo* deja de gobernar y se limita a reinar, la *monarquía constitucional* se transforma en *monarquía parlamentaria*, y con ella el Gobierno deviene verdadero

⁷ La complejidad del proceso legislativo norteamericano no puede resumirse con una simple cita de preceptos constitucionales, legales o de las *Standing Orders* del Congreso. Según afirma OLESZEK, W.J.: *Congressional procedures and the Policy process*. CQ Press, 2013, "...the President's leadership in the initial stages of the legislative process is pronounced. The Administration's major legislative proposals are outlined in the President's annual *State of the Union* address, nowadays televised nationally during prime time and delivered before a joint session of Congress. In the weeks and months following the address the President sends to Congress *special messages* detailing his proposals in specific areas, such as "reinventing" government, welfare and health. Bills containing the Administration's programs are drafted in the *executive agencies*, and members of Congress, usually committee chairman, are asked to introduce them simultaneously as "**companion bills**" in both chambers, *Congressional*; op.cit., pag.94.. Sobre la cuestión de la influencia presidencial en el proceso legislativo vean también: ELWING, R.D.: *Conflict and compromise: How Congress makes the Law*. Simon R. Schuster, New York, 1995; y MALBIN, M.I.: "Private Bills in Congress". *Harvard Law Review*, vol. 79, 1966, pp. 1684-1706, pp.1684-1706. En México, otro Estado de tradición fuertemente presidencialista, escribe IGNACIO BURGOA que "...todas las Constituciones que han regido (previeron la iniciativa legislativa Presidencial)...pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas que estime adecuadas a efecto de resolverlas o satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República por el mayor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos u observaciones contienen, permitiendo su *confección serena y desapasionada* una mejor sistematización de las normas que corresponde, sin motivarse por *lo general*, en la demagogia política que suele matizar a las que provienen de los Diputados o Senadores"; BURGOA, I.: *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1997, p. 780, (el destacado es nuestro).

árbitro y *centro* de todo poder político⁸. El Gobierno progresivamente va identificándose, en una especie de *unión hipostática*, con el Parlamento (con la mayoría parlamentaria) a través de los principios de confianza parlamentaria y responsabilidad política, lo cual termina de confirmarse plenamente con los sistemas y procedimientos electorales que se implantan en toda Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial. En el *sistema de gabinete* inglés llega a afirmarse que el Gobierno es un *Comité de la mayoría* parlamentaria, liderado por el primer ministro, cuya misión consiste en dirigir la Administración. No hay diferencia entre uno y otro poder, y, por tanto, pierde gran parte de su sentido político originario la diferencia entre la iniciativa legislativa gubernamental y la iniciativa parlamentaria.

Si bien es cierto que el sistema político británico constituye una *versión extrema* de la forma de gobierno parlamentaria, ya que en el *continente* las fórmulas electorales proporcionales producen unas Cámaras legislativas más divididas políticamente (e incluso atomizadas), los principios nucleares del sistema son esencialmente los mismos y, desde una perspectiva científica, solo cabe aceptarlos como un dato objetivo de la realidad política. Por esta razón, en nada puede sorprender que en los albores del s. XXI mantenga un absoluto predominio de hecho la iniciativa gubernamental sobre las restantes vías de iniciación del proceso legislativo, hasta tal punto que éstas pueden

⁸ La distinción teórica entre *la monarquía constitucional* (también llamada *limitada*) y *la monarquía parlamentaria* se debe al jurista prusiano STHAL, F. J.: *Die Revolution und die Konstitutionelle Monarchie*. Hertz, Berlín, 1849.

Con todo, la doctrina canónica en esta materia fue elaborada en el periodo de entre guerras por SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 1982; traducción que incluye un prólogo, escrito en 1934, por el entonces Letrado de las Cortes Francisco Ayala). Como explica SCHMITT, "...la contraposición política de principio es la de Monarquía y Democracia. La Monarquía constitucional no es una forma política especial, sino una vinculación de los principios del Estado burgués de Derecho con el principio político de la Monarquía, manteniendo la situación del monarca que se manifiesta enseguida en todo conflicto y en toda crisis". Más adelante añade: "...La Monarquía parlamentaria es, sin duda, Monarquía Constitucional, pero con renuncia al *principio monárquico* o, lo que es igual, transformación de la Monarquía como *forma política* en una forma de organización del ejecutivo (Gobierno)." "...el Monarca pierde, es cierto, todo poder (potestas), pero puede seguir existiendo como autoridad y ejercer muy bien las funciones peculiares de un *poder neutro*". "...La fórmula célebre reza: *Le roi règne, mais il ne gouverne pas*. La cuestión planteada por el gran maestro alemán del Derecho político, *Mas Von Seydel*: ¿Qué resta al *regner* cuando se le despoja del *gouverner*?, puede contestarse distinguiendo entre *potestas* y *auctoritas*..." (*Teoría de la Constitución, op. cit.* pp. 280 y 281).

llegar a analizarse técnicamente como meras especialidades procedimentales de la *iniciativa-tipo* que ejercita el Ejecutivo⁹.

Las explicaciones que habitualmente se ofrecen de la preeminencia gubernamental en la promoción legislativa, si bien son sustancialmente ciertas y razonables, incurren en ocasiones en tópicos y simplificaciones políticas. Así, se afirma generalmente que los Parlamentos carecen de la información y los medios técnicos necesarios para afrontar la preparación de los complejos textos legislativos que exige una sociedad avanzada como la actual. Por el contrario, el Gobierno, rodeado de su todopoderoso aparato burocrático, tendría a su alcance toda la información que le suministran sus innumerables ramificaciones y centros gestores, que actúan en este punto como *sensores capilares* de las demandas de la sociedad y de sus diferentes sectores y como elementos catalizadores de sus impulsos reformistas.

Aun aceptando con carácter general este obvio planteamiento, como una manifestación externa más *de poder y responsabilidad integral* que confiere a los ejecutivos el Estado social contemporáneo, no puede tampoco exagerarse su formulación. Ni la Administración pública, que dirige el Gobierno, dispone de mucha más información (sociológica, estadística o técnica) que la que tiene, o podría tener, el Parlamento —al menos en muchas materias—, ni dispone necesariamente de técnicos más cualificados para la preparación de los anteproyectos (prueba de ello son las numerosas ocasiones en que para la redacción de estos se acude a asesoramientos externos de toda índole); ni siquiera está demostrado que todo ello resulte preciso para la preparación de muchos de los numerosos proyectos legislativos que aprueba el Gobierno.

Es cierto, es cierto que el Congreso y el Senado no podrían razonablemente acometer con suficiente rigor la redacción de un texto legislativo en materia impositiva, sobre telecomunicaciones, sobre tratamiento de residuos o sobre otra materia de análoga complejidad pero el gobierno no se encuentra en mejores condiciones técnicas que las Cámaras para afrontar una nueva regulación de los derechos fundamentales de las

⁹ En términos meramente cuantitativos los datos son suficientemente elocuentes: En las últimas dos Legislaturas y en lo que va de la actual (esto es, desde 1989 a enero de 1998) se han aprobado por las *Cortes Generales* 472 leyes. De éstas procedían de proyectos de ley del Gobierno 380 y 92 de proposiciones de ley (no gubernamentales, por tanto).

personas, reformas en las instituciones del Estado o para adoptar decisiones de gran alcance político.

En estos casos la razón que explica el predominio gubernamental ha de ser otra. Y esta es, en mi opinión, la falta de verdadero *interés* político por la función legislativa en sí misma considerada. El Parlamento moderno es una Institución cuya función última (y básica) consiste en proporcionar *status* jurídico-constitucional a la oposición política y servir de centro articulador de la *libre competencia* por el poder político, sobre unas bases –precisamente– institucionales. En este escenario encaja difícilmente la función de elaborar las leyes y mucho menos de aquellas en las que no existen –objetivamente– discrepancias ideológicas sobre sus contenidos ni, sobre todo, grandes intereses económicos o sociales en presencia. En tales casos, legislar y gobernar solo son expresiones diferentes de una misma actividad gestora que incumbe al Gobierno (más bien al binomio Gobierno-mayoría parlamentaria), sobre la cual el Parlamento (en realidad, la oposición política) proyecta su función esencial: el control permanente o el llamado control *ad referendum*.

Al margen de explicaciones formalistas, el procedimiento legislativo subsiste tal como lo conocemos, y posiblemente subsistirá en el futuro próximo en la práctica parlamentaria europea, principalmente por dos motivos: Primero, por haber sido capaz de transformarse en un procedimiento más para instrumentar la crítica al Gobierno y contribuir así a diferenciar las distintas *ofertas políticas* al elector. Segundo, por ser un mecanismo eficaz para que la *oposición* (y, especialmente, los grupos políticos que se sitúan a caballo entre ésta y el Gobierno) puedan influir ideológicamente –en la medida de sus fuerzas– en el proceso de elaboración de las leyes e incorporar parcialmente a éstas los intereses sociales y económicos que representan. La llamada *multifuncionalidad* del procedimiento legislativo parlamentario es, por tanto, ésta: control política e integración de intereses.

A esta causa habría que añadir otra más específica de nuestra organización política y constitucional. Si, en general, el gigantismo burocrático del Estado social ha ido reduciendo (paradójicamente) el poder interno de la cúpula administrativa (de los Ministros y del Gobierno), obligando a ésta

a concentrarse en una función normativa abstracta¹⁰, en España este proceso se ha acelerado en los últimos años como consecuencia del sesgo federal que ha ido adquiriendo progresivamente el sistema autonómico implantado en 1978 por la Constitución en su Título VIII. La llamada *Administración única*, hacia la que inexorablemente avanza nuestra organización administrativa, supone que a excepción de ciertos ámbitos competenciales “por su propia naturaleza” indelegables e intransferibles a las Comunidades Autónomas (art.150.2 CE), el Estado irá progresivamente desprendiéndose de toda función gestora y reduciendo su intervención a la legislación (común, general, básica...etc., según los distintos títulos competenciales que ostente) y, a lo sumo, a la *alta inspección* de la gestión administrativa realizada por las Comunidades Autónomas.

Dicho de otro modo, fuera de las funciones esenciales anudadas al concepto mismo de soberanía (defensa, hacienda general, relaciones exteriores, justicia, grandes infraestructuras...etc.), el Estado habrá *de especializarse* en legislar y el Gobierno verá en esta función su única forma de influir políticamente en materias tales como sanidad, educación, políticas sociales, agricultura, comercio, turismo... etc. Al lado de los grandes interrogantes que plantea esta nueva situación, conectados principalmente con las posibilidades reales de adaptación de la Administración General del Estado y de su antigua estructura burocrática a estas funciones constitucionales, surge la evidencia de que todo ello no hará sino reforzar en el futuro el predominio del Gobierno

¹⁰ Lo explicaba hace años, con ingenio, METO, A.: *La nueva organización del desgobierno*. Ariel, Barcelona, 1996: “El Departamento está gobernado...desde fuera, hasta tal punto que el Ministro desempeña un papel bastante reducido y, desde luego, mucho menos importante de lo que pudiera parecer. En último extremo solo le corresponde la gestión rutinaria e inercia! de los servicios; sin perjuicio que sea él por paradoja el responsable político y jurídico de la buena gestión. La ruptura de la inercia, la imposición de una auténtica política departamental, escapa de sus manos y solo muy ocasionalmente –y a costa de un enorme esfuerzo y un desgaste desproporcionado– puede implantar algunas medidas propias de cierta importancia. *Aparte, naturalmente, de la socorrida solución de dictar normas...* resulta muy barato, da prestigio al firmante, sensación de actividad y, en último extremo, no compromete a nada puesto que la actuación es otra cosa”, op. cit, p. 101. Según este autor la extrema *debilidad interna* del Ministro (como personificación de la cúspide de la autoridad administrativa) contrasta con lo que denomina “*el despotismo exterior*”. “Si de puertas para adentro –escribe NIETO– el Ministro es una figura débil y menor de edad, de puertas para afuera aparece revestido con la pompa de una majestad y actúa con talante de déspota»; *La nueva...op. cit.*, p. 102.

en las tareas legislativas, en las que se centrará casi en exclusiva, como puede ya apreciarse hoy analizando la actividad de muchos Departamentos.

¿Qué espacio político queda hoy a las iniciativas legislativas no-gubernamentales? WADE y BRADLEY explican que en el Parlamento de Reino Unido las proposiciones de ley de los parlamentarios individuales (las denominadas *private members' Bills*) se utilizan por la mayoría que apoya al Gobierno para fines muy variados, entre los que se encuentran la aprobación de leyes sobre reformas sociales "...sobre las que la opinión pública está *demasiado dividida* como para que el Gobierno desee tomar la iniciativa...", materias de interés exclusivo "...de grupos minoritarios ..." (v. gr. protección de los animales) o materias de *escaso interés político* que no encajan dentro de las prioridades legislativas del Gobierno¹¹.

En España, la situación no es sustancialmente distinta en lo que respecta a las proposiciones de ley de origen parlamentario, aunque indudablemente presenta algunos perfiles propios derivados del peculiar juego de mayorías en nuestras Cámaras. En términos generales, la iniciativa legislativa que ejercen las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se refiere a la reforma de sus propios Estatutos de Autonomía, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 147.3 de la Constitución, o a cuestiones para-estatutarias de alto interés político para la Comunidad Autónoma concreta que propone la reforma (de acuerdo con el art.87.2 de la CE).

La iniciativa legislativa popular, cuyo uso deviene prácticamente imposible a consecuencia de las cautelas incorporadas en el artículo 87.3 de la Constitución, se ha logrado materializar únicamente en dos ocasiones desde la aprobación de la Norma Fundamental y, en ambos casos, bajo la promoción de grupos sociales con una pronunciada capacidad de penetración en la sociedad, como son las organizaciones educativas o los administradores de comunidades de propiedad horizontal¹². En todo caso, se trata de un

¹¹ WADE, E.C.C. y BRADLEY, A.W.: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2011, p.185. En relación con esta misma cuestión vid., JENNINGS, I.: *Parliament*. Cambridge 2008, en particular el cap. VII (*Who makes the laws?*) epígrafe 2 (*The inspiration of members*), pp. 190-201. Vid., asimismo, BROMHEAD, P.A.: *Private member's Bills in the British Parliament*. Routledge & Paul, Londres, 1956; MIERS, D.R. y PAGE, A.C.: *Legislation* Sweet & Maxwell, Londres, 1982.

¹² Las dos primeras *iniciativas legislativas populares* que llegaron a reunir el número de firmas exigido y ser debatidas en la Cámara fueron la proposición de ley marco regu-

número de iniciativas irrelevantes (en términos cuantitativos) en relación con el conjunto de textos legales promovidos en las Cortes Generales.

La *iniciativa parlamentaria*, en sentido estricto, corresponde a cada una de las Cámaras y no se perfecciona constitucionalmente hasta que el Congreso o el Senado no la hacen suya mediante una votación de totalidad que se denomina históricamente *toma en consideración* (art.126 RCD y art.108 RS). Las razones por las que la mayoría parlamentaria decide apoyar (tomar en consideración) alguna de las numerosas propuestas que presentan los Grupos parlamentarios son también variables: en ocasiones se debe a la *conveniencia ocasional* para la mayoría parlamentaria de mostrarse *generosa* con las sugerencias del competidor político, siempre y cuando la iniciativa sea *inocua* (v.gr. una modificación de orden técnico en un texto procesal o similar) y no suponga un *entorpecimiento* en los planes legislativos del Gobierno. En estos casos, las propuestas tienen normalmente su origen en alguno de los Grupos parlamentarios minoritarios que apoyan circunstancialmente al Gobierno. Si bien, lo más frecuente es que la propuesta tomada en consideración proceda de la *mayoría parlamentaria* que apoya al Gobierno; bien para evitar a éste algún problema interno o para *eludir* la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre los anteproyectos de ley en ciertas materias, bien para dar *juego político* al Grupo parlamentario mayoritario en iniciativas no excesivamente técnicas y sobre las que cabe esperar un amplio acuerdo en la Cámara; o, en fin, sencillamente como consecuencia de alguna *revuelta interna* en el seno del Grupo afin al Gobierno (hipótesis no tan infrecuente como pudiera pensarse en la práctica de nuestras *disciplinadas* Cámaras).

Finalmente, el principio de compromiso político y lealtad institucional que presidió la elaboración de la Constitución vigente, ha generado en España una *sana costumbre constitucional* (vigente al menos hasta ahora), en virtud de la cual ciertas materias que afectan al núcleo esencial del sistema político se encuentran – si es admisible la *expresión*—*parlamentarizadas*, de modo que para llevar a cabo su reforma o sustitución es exigible un acuerdo básico entre las fuerzas políticas de similar intensidad al que se produjo en momento

ladora de la financiación del sistema educativo y la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias, de reforma de la Ley de Propiedad Horizontal que fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados en su sesión celebrada el día 23 de septiembre de 1997.

de su aprobación (es decir, un amplísimo consenso parlamentario más allá de la mayoría formalmente exigible). Esta *regla no escrita*, que afecta a los propios Reglamentos parlamentarios (y a la legislación complementaria de éstos), a la regulación de los partidos políticos y sus fuentes de financiación, al régimen electoral, a las Instituciones básicas del Estado y a la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, no excluye, obviamente, la iniciativa gubernamental, pero supone normalmente el predominio político (cuando no el monopolio) de las Cortes Generales y de la iniciativa de las Cámaras. Esperemos, por el bien de nuestro sistema político, que esta sana costumbre parlamentaria perdure en el tiempo y que las nuevas fuerzas políticas emergentes en la segunda década del siglo XXI la interioricen con la misma lealtad institucional.

II. ¿QUIÉN ELABORA LOS PROYECTOS DE LEY?

Saber quién redacta realmente las leyes en cualquier sistema político implica necesariamente un profundo conocimiento de los resortes efectivos del poder y de los sujetos que en él influyen o participan. Y ello, no solo desborda los límites de la investigación jurídica para adentrarse de lleno en el campo de la ciencia política, sino que, incluso dentro de este terreno, exige un grado de información muy elevado (y, por consiguiente, muy poco común) sobre el proceso real de adopción de decisiones en los centros vertebrales de poder del Estado y de la sociedad civil¹³.

¹³ Como decía A. NIETO “...Sobre el poder se ha escrito mucho y con poca fortuna, dado que quienes de veras conocen sus secretos los silencian prudentemente, y quienes pretenden analizarlo son observadores lejanos, que se limitan a teorizar sobre un fenómeno que, en el fondo, desconocen.”, *La nueva...* op.cit., pag.20. Por esta razón (quizá) existen muy pocos estudios solventes y verdaderamente útiles sobre la materia, siendo además mucho más abundantes los elaborados en el mundo anglosajón (norteamericano y británico), cuyos científicos sociales están más habituados al análisis empírico del proceso político. En España, el trabajo más conocido se debe a VIVER PI SUNYER, C.: “¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa en los proyectos de ley”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, pp.7-34, (donde se incluyen interesantes referencias bibliográficas comparadas). En general el estudio de esta cuestión se ha introducido en nuestra doctrina al hilo del interés despertado en los últimos años por la denominada *Técnica legislativa*, cuyo punto de partida puede situarse en los trabajos del grupo GRETEL (P. Salvador Coderch, T. Castifiteira, M. Martín y C. Viver Pi Sunyer), a los que más adelante nos referimos con detenimiento. Un excelente resumen de la abundante literatura surgida durante los últimos años sobre esta materia es el realizado por el propio VIVER PI SUNYER, C.: “Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance provisional de

El punto de partida de esta cuestión puede ser la constatación del limitado número de iniciativas legislativas, gubernamentales y no gubernamentales, que cualquier Parlamento puede tramitar. El Gobierno, cuya mayoría parlamentaria controla el orden del día de las Cámaras, tiene que establecer, o al menos debería hacerlo, sus *prioridades* legislativas. Y, por tanto, el primer problema que se presenta (o debiera presentarse) al Gobierno y a cada departamento ministerial es seleccionar aquellos proyectos legislativos que se remiten al Congreso de los Diputados con posibilidades reales de ser aprobados; decisión política en la que se entrelazan, obviamente, múltiples factores.

Entre todos ellos tiene una especial importancia el *partido o partidos políticos* que controlan la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, los cuales desempeñan, al menos teóricamente, una función vehicular de las aspiraciones de los sectores sociales a los que representan. Aunque en las modernas organizaciones *catch-all* este papel está cada vez más difuminado, lo cierto es que el partido condiciona la acción legislativa del Gobierno trasladando a éste las reivindicaciones de las bases, de los territorios bajo su especial control e influencia y de los *lobbys* más afines. Todo lo cual se expresa de forma singularmente intensa en los momentos inmediatamente posteriores a la *ocupación del poder*. Sin embargo, con el tiempo su influencia se va debilitando; no solo porque sus líderes y cuadros más preparados se integran en el Gobierno y en la alta Administración, sino principalmente, porque el nuevo Gobierno va progresivamente desvinculándose del *programa electoral* (referente obligado al inicio de su gestión) y *tecnificando* su actuación: esto es, acoplándose a la estructura burocrática del Ministerio, de la cual pasan a emanar paulatinamente la mayoría de las iniciativas. En realidad, como afirmaba JENNINGS, “...resulta imposible saber hasta qué punto la *política del partido* procede del Ministerio y la *política del Departamento* del partido”.¹⁴

El elemento clave en todas las decisiones, como en general en todas las que conciernen a la iniciativa legislativa del Gobierno es el *Ministro* (y, en nuestro caso, ese atípico pseudo-Ministro que es el *Secretario de Estado*),

una década”. *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, n° 21, 1996, pp. 15-32. Sobre los autores no españoles véanse las referencias bibliográficas contenidas en las notas siguientes (n° 18 y 20).

¹⁴ JENNINGS, I.: *Parliament (Who makes the laws?)*, op. cit., p. 204.

pues, salvo excepciones, a él se le imputa directamente tanto el éxito de la iniciativa como la responsabilidad por su fracaso. Ello se hace especialmente patente en el debate parlamentario, donde el Ministro promotor del proyecto de ley viene obligado por la costumbre parlamentaria a defender *su proyecto* en la Cámara frente a la oposición política y a responsabilizarse, hasta sus últimas consecuencias, del buen fin de su tramitación¹⁵.

La naturaleza bifronte del Ministro (miembro del Gobierno y Jefe de un Departamento) le coloca en una posición óptima para recibir los diferentes *inputs* que confluyen en el ejercicio de la iniciativa legislativa. Por un lado, los procedentes del partido a los que antes aludíamos. Por otro, los del propio Departamento canalizados generalmente a través de sus altos cargos. Estos directivos *semi-políticos*, en contacto directo y permanente con la burocracia profesional y con las organizaciones representativas de intereses de cada sector, son quienes inspiran la legislación en España y quienes, de hecho, redactan la mayor parte de los anteproyectos de ley. Finalmente, el Ministro es el principal destinatario de *la presión parlamentaria* ejercida a través de actos de *orientación política*, (proposiciones no de ley, mociones, recomendaciones de las Comisiones de estudio y de las *Subcomisiones* del Congreso de los Diputados, etc.) y del contacto directo con los interlocutores sectoriales de los grupos parlamentarios.

Adoptada por el Ministro del ramo la decisión política de preparar un proyecto legislativo, surgen muy diferentes alternativas: Es posible que exista ya un texto preliminar que sirva de base al anteproyecto preparado en el centro directivo autor de la propuesta (hipótesis ésta muy frecuente en la práctica) o por el *lobby* inspirador de la misma.

En otras ocasiones, el Ministro encomienda su redacción a la persona o personas que le parezcan más adecuadas: al círculo de colaboradores más

¹⁵ Los *Ministers* de la Cámara de los Comunes –afirma I. JENNINGS– son naturalmente ambiciosos. Desean aumentar su prestigio político o, al menos, dejar alguna huella en la Historia. Cuando un *Minister* (concepto no exactamente equivalente al Ministro español, como es de sobra conocido) accede al cargo, busca inmediatamente a su alrededor alguna materia sobre la cual legislar. El *Minister* encargado en defender el proyecto más importante de cada periodo de sesiones se sitúa en el centro del escenario parlamentario; ...trata de poner su nombre en el rótulo de la ley aprobada. Por consiguiente, –sentencia este autor– *The competition for time is a competition between Ministers; Parliament, (Who makes the laws?)*, *op. cit.*, p. 205.

estrechos integrados en su *Gabinete Técnico*, al alto cargo del Departamento competente por razón de la materia, el cual a su vez normalmente constituye la típica comisión redactora integrada por técnicos del Ministerio (con presencia o no de elementos externos: expertos, interesados...etc.), a órganos del Ministerio *supuestamente especializados* en esta labor, como son las Secretarías Generales Técnicas, o bien directamente a sujetos externos al Departamento.

En todo caso, en la Administración general del Estado es muy poco frecuente en la práctica, frente a lo que sucede en otros países de nuestro entorno, que se encomiende la redacción de anteproyectos legislativos a abogados u otros profesionales del derecho independientes ajenos a la administración pública mediante un contrato público de servicios.

En general, se entiende que el conocimiento regulatorio se encuentra principalmente presente dentro de la administración pública, no siendo muy apreciada la competencia y experiencia profesional extendida en esas tareas.

En España tan sólo existe un órgano colegiado en el aparato institucional de la Administración Central del Estado especializado en la redacción técnica de iniciativas legislativas. Dicho órgano es la Comisión General de Codificación, adscrita históricamente al Ministerio de Justicia.

La Comisión General de Codificación fue instaurada en 1843 en pleno apogeo del ideal racionalista ilustrado de la codificación. Esta Comisión ha prestado (de forma gratuita y desinteresada) impagables servicios a la Nación y a nuestro sistema jurídico durante sus ciento ochenta años de existencia y su huella legislativa permanece indeleble en nuestros grandes códigos históricos.

Hoy día se regula su configuración y funcionamiento en los Estatutos aprobados por el Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre. La Comisión sigue manteniendo un elevado nivel académico y jurídico entre sus miembros, incorporados a alguna de sus cinco Secciones (Civil, Mercantil, Penal, Procesal y Derecho Público), si bien en la práctica real su papel institucional en el plano pre-legislativo se centra preferentemente en el ámbito de las materias jurídicas que son competencia del Ministerio de Justicia. Es decir, la legislación civil, mercantil, criminal y procesal.

En el ámbito del Derecho administrativo, y, en general, del Derecho público, la mayor parte de las iniciativas legislativas, desafortunadamente, no proceden de la Comisión General de Codificación, sino de cada uno de los Ministerios titulares de las competencias sectoriales. De hecho, ni la reciente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, ni la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ni la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que son tres pilares básicos del Derecho administrativo español, han nacido de proyectos prelegislativos de la Sección de Derecho Público de la Comisión General de Codificación, sino en los Ministerios responsables sectorialmente de Hacienda y Administraciones públicas, mediante comisiones de expertos formadas ad hoc.

Son muchas las voces que reclaman un mayor protagonismo de la Comisión General de Codificación y, en general, del Ministerio de Justicia en la redacción de los anteproyectos legislativos del gobierno de carácter sectorial. La Comisión podría ser un útil centro vertebrador de la política legislativa del gobierno de la nación y una excelente vía para garantizar unos estándares adecuados de calidad técnico-jurídicos a los proyectos de ley y coherencia al conjunto del ordenamiento jurídico. Es decir, para otorgar verdadera vigencia y aplicación efectiva a los principios de buena regulación enfáticamente proclamados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 por inspiración del derecho de la Unión Europea.

Es cierto que para lograr tal finalidad vertebradora sería posiblemente necesaria realizar un proceso de modernización de la Comisión General de Codificación y dotar a la institución de unos medios personales (Letrados Permanentes, técnicos especializados, aparato administrativo, ..., etc.) y materiales de los que ahora carece. Pero es sin duda alguna la mejor alternativa que existe en España para centralizar esta importante función e iniciar la urgente inexorable misión de re-codificación y racionalización de nuestro sistema jurídico.

Todo lo anterior evidencia que en España (tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas) se sigue un modelo extremo de redacción difusa de las leyes, pues no solo no existe un organismo o unidad burocrática especializada en la redacción de los textos legales del Gobierno, al estilo de

la Office of Parliamentary Counsel británica y sus influyentes draftsmen¹⁶ sino que ni siquiera dentro de cada Ministerio existe un centro en el que se desarrolle esta tarea con arreglo a un procedimiento mínimamente reglado, como sucede en Alemania¹⁷, ni existe tampoco mecanismo alguno para controlar la intervención de las *organizaciones de intereses* en el proceso de elaboración de los anteproyectos de ley gubernamentales¹⁸.

¹⁶ Los orígenes de la *Office of Parliamentary Counsel to the Treasury* y del sistema británico de *redacción concentrada* de las leyes se remontan a mediados del siglo XIX (se cita la fecha de 1869, como momento fundacional de esta *agencia de redacción de las leyes*). No obstante, fue el primer ministro PITT, quien a finales del siglo XVIII estableció una primera oficina en el Ministerio de Hacienda, servida por un eminente jurista de su confianza, encargado de redactar la Ley financiera anual. Esta oficina comenzó a realizar trabajos de redacción legislativa para otros Departamentos, cuyo *drafting* realizaban hasta entonces jueces o *lawyers* famosos designados al efecto. Luego de diversas vicisitudes organizativas, la Oficina fue creciendo en competencias, hasta establecerse, de la mano del más célebre *draftsman* que ha tenido nunca, *Lord Henry Thring*, como un órgano permanente dependiente del Ministerio de Hacienda y, por tanto, del Primer Ministro. En el establecimiento oficial de esta Oficina mucho tuvo que ver el incidente acaecido con ocasión de la redacción de la *Reform Bill* de 1867, que el primer ministro Benjamín DISRAELI encomendó directamente al bufete de abogados Baxter, Rose & Norton del cual *Lord Thring* saldría reforzado. Las siempre peculiares relaciones territoriales que existen en el Reino Unido hicieron que la *Office of Parliamentary Counsel* asumiera la competencia de redactar todas las *Government Bills*, si bien con excepción de las *scotch and irish Bills*, que son preparadas por el Lord Advocate's Department. Hoy día esta Agencia cuenta con una treintena de Letrados parlamentarios o *Draftsmen* organizados jerárquicamente (un First Parliamentary Counsel, que lo dirige, y varias categorías más de Letrados, junior y senior). Sobre el funcionamiento interno de la *Office of Parliamentary Counsel*, sus relaciones con los Departamentos ministeriales promotores de la legislación y los mecanismos para la coordinación entre ambas instituciones, así como sobre el sistema de programación de la actividad legislativa a través del *Future Legislation Committee*, vid, en castellano, el documentado trabajo de C. VIVER PI SUNYER, *¿Quién redacta las Leyes?*, *op. cit.*, pp. 13-20. En inglés, vid. JENNINGS, I. *Parliamentary*, *op. cit.* (Cap.VII. 4. *Draftsmen*), pp. 223 y ss.; MIERS, D. R. y PAGE, A.C.: *Legislation*, *op. cit.*; THORNTON, G.C.: *Legislative drafting*. Butterworths, Londres, 1987; vid, asimismo la bibliografía citada en el trabajo de C. Viver Pi SUNYER y, en particular, el Informe de la Comisión RENTON publicado en 1975 bajo el título: *The preparation of Legislation*.

¹⁷ El modelo alemán de redacción difusa se analiza también con detalle en el trabajo de VIVER PI SUNYER, C.: *¿Quién hace las leyes?*, *op. cit.*, pp. 20 y ss.

¹⁸ Los estudios más interesantes sobre la participación de los grupos de presión organizados en el *law making process* se deben, naturalmente, a autores norteamericanos, pues es en EE.UU. donde estas prácticas se presentan con más naturalidad y, en todo caso, sometidas a controles y limitaciones legales más claros. Entre los trabajos más recientes, véase HEINZ, IP.: *The Hollow Core: Private interesas in National Policy Making*. Harvard University Press, Cambridge, 1993; y CIGLER, A.J. y Lomas, B. A.: *Interesa Groups Politics*. C. Q. Press, Washington, 1991

Redactado el primer borrador del anteproyecto de ley se inician las sucesivas (interminables y enojosas) negociaciones políticas con los diferentes sujetos con capacidad de influir en el proceso legislativo. En primer lugar, con otros órganos del propio Ministerio y con otros Departamentos cuyo *círculo de intereses* puede afectar el nuevo texto legislativo; en segundo término, con el partido y los portavoces en la materia del Grupo parlamentario, quiénes a su vez inician la negociación con las organizaciones territoriales, con los partidos políticos próximos o aliados en el Congreso de los Diputados, con las Comunidades Autónomas y con las organizaciones de intereses. Solo una vez concluida esta fase el texto, convertido ya en *anteproyecto del Ministerio*, y adornado con un buen número de informes y antecedentes internos, entra en el terreno *relativamente juridificado* al que nos referíamos en el apartado anterior. Del anteproyecto del Ministerio se pasa al *anteproyecto del Gobierno*. Posteriormente a la fase de consultas institucionales externas, y, finalmente, a la aprobación definitiva del texto por el Consejo de Ministros y a su remisión a las Cortes Generales. En esta última fase del proceso (la tramitación parlamentaria) tendrán ocasión de influir en la ley los partidos políticos y las organizaciones de intereses que quedaron marginados en los estadios anteriores de gestación del proyecto o aquellos cuyas aspiraciones no quedaron íntegramente satisfechas en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 6, 1986, pp. 287-314.
- BROMHEAD, P. A.: *Private members ‘ Bills in The British Parliament*. Routledge & Paul, Londres, 1956.
- BURGOA, I.: *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1997.
- CARRE DE MALBERG, R.: *Contribution a la Theorie Générale de l’Etat*. Sirey, París, 1920.
- CIGLER, A. J. y Loomis, B.A.: *Interest Groups Politics*. C. Q. Press, Washington, 1991.
- COMISIÓN RENTON: *The Preparation of legislation*, 1975.
- DIEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- DORREGO CARLOS, A.: “La iniciativa legislativa gubernamental”. En: ALZAGA VILLAAMIL, Ó. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Edersa, Madrid, 1999, pp. 289-354.

- ELWING, R. D.: *Conflict and compromise: How Congress makes the Law*. Simon R. Schuster, New York, 1995.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- GOMES CANOTILHO, J. J.: *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 1992.
- HERNZ, J. P.: *The Hollow Core: Private interests in National Policy Making*. Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- JENNINGS, I.: *Parliament*. Cambridge, 2008.
- MALBIN, M. I.: "Private Bills in Congress". *Harvard Law Review*, vol. 79, 1966, pp. 1684-1706.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: "Significado general de la iniciativa parlamentaria". *Revista de las Cortes Generales*, nº 11, 1987, pp. 81-124.
- MIERS, D. R. y PAGE, A. C.: *Legislation*. Sweet & Maxwell, Londres, 1982.
- MIRANDA, J. [Org.]: *A feitura das leis*, vol. 2. Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1986.
- NIETO, A.: *La nueva organización del desgobierno*. Ariel, Barcelona, 1996.
- OLESEK, W. J.: *Congressional procedures and the Policy process*. CQ Press, 2013.
- PUNSET BLANCO, R.: "La iniciativa legislativa en el ordenamiento español". *Revista de Derecho Político*, nº 14, 1982, pp. 57-78.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Artículo 87". En: GARRIDO FALLA, E. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- STHAL, E J.: *Die Revolution und die Konstitutionelle Monarchie*. Hertz, Berlín, 1849.
- TFIORNTON, G. C.: *Legislative drafting*. Butterworths, Londres, 1987.
- TOSI, S.: "La iniciativa de las leyes". En: *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación y editorial Porrúa, México, 1996.
- VIVER PI SUNYER, C.: "¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa en los proyectos de ley". *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, pp.7-34.
- VIVER PI SUNYER, C.: "Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance provisional de una década". *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 21, 1996, pp. 15-32.
- VV. AA.: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas Ediciones, Madrid, 1995.
- VV. AA.: *Las Cortes Generales*. I.E.F., Madrid, 1983.
- WADE, E.C.S. y BRADLEY, A.W.: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2011.