



SENADO

SENADO  
XV LEGISLATURA  
REGISTRO GENERAL  
**ENTRADA 3.181**  
31/10/2023 16:05

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

VOX

## A LA MESA DEL SENADO

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de los senadores Ángel Pelayo Gordillo Moreno, Paloma Gómez Enríquez y Fernando Carbonell Tatay, al amparo de lo establecido en el vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **Propuesta de reforma del Reglamento del Senado para su debate en pleno.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I.

Las Cortes Generales representan al pueblo español y, en su formación bicameral, ejercen el poder legislativo, así como la acción de control del Gobierno, tal y como reconoce el artículo 66 de la Constitución Española (CE). De esta manera, la actual forma política parlamentaria asume la soberanía popular como principio concretado en la representación a través de los órganos legislativos.

Al presente, la consecución de una verdadera representación política –cuestión nuclear de la vida política y social– se ve mermada por los intereses partidistas de quienes, en el ejercicio de sus potestades, hacen un uso torticero de los instrumentos del ordenamiento jurídico, desvirtuando con ello las instituciones.

Desde hace tiempo se vienen admitiendo con naturalidad ciertas deformaciones en la relación constitucional entre el Gobierno y las Cortes Generales. Tan solo una lectura puramente abstracta y formal del momento actual puede obviar el patente desequilibrio de poderes que padece la política española.

Un ejemplo de ello es el uso fraudulento de la figura de la iniciativa parlamentaria de la proposición de ley, con el fin de evitar los informes que exige



con carácter previo para el proyecto de ley, entre otras, la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. De este modo, el Gobierno, apremiado por una celeridad u opacidad interesada, puede promover sus iniciativas a través de los grupos parlamentarios coincidentes con la mayoría gubernamental, sin que ello represente, formal y aparentemente, un fraude de ley.

## II.

Conforme a lo expuesto, diputados y senadores ejercen la tarea de la representación política de todos los españoles, en cuyo ejercicio es fundamental la iniciativa, incluida la legislativa. Todo obstáculo al máximo conocimiento posible de quienes integran el parlamento dificulta el control de la acción del Gobierno, la participación y la correcta formación de la voluntad de los órganos que detentan el poder legislativo y, en general, supone un debilitamiento de la función de representación y del principio democrático, recogido en el artículo 1.1 de la Constitución.

Asimismo, cabe señalar que si, como señala GARCÍA-ESCUADERO, “La técnica legislativa constituye el arte de legislar clara y eficazmente”<sup>1</sup>, no puede obviarse que privar a los diputados y senadores de los informes que serían preceptivos en caso de que la iniciativa se tramitase por vía de proyecto tiene lógicamente una incidencia negativa en la técnica legislativa<sup>2</sup>. En otros términos, la información de la que dispondrían los representantes sería premeditadamente parcial, con el

---

<sup>1</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario*, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ISSN 1575-5312, N.º 13, 2005, págs. 121-164

<sup>2</sup> “No cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas (...) puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (STC 150/1990, FJ 8).



consiguiente impedimento para la mejor deliberación de la Cámara y el procedimiento legislativo, en particular en la propuesta de enmiendas o vetos a la norma que se pretende aprobar.

En definitiva, cabe preguntarse si recurrir a este encaje jurídico no representa, incluso, una forma de limitación al ejercicio del derecho fundamental de representación política, del *ius in officium* del parlamentario<sup>3</sup>.

### III.

La citada práctica consistente en el uso abusivo de la proposición de ley por parte de los partidos que apoyan al Gobierno, a la que ya nos hemos referido, no solo manifiesta nula voluntad de rigor en la elaboración de las leyes, sino que, además, colisiona abiertamente con el espíritu de la Constitución.

El constituyente previó, en lo referente a la titularidad de la iniciativa legislativa, un sistema pluralista, también denominado “parlamentarismo cooperativo”<sup>4</sup>. Así, según lo dispone el artículo 87 CE, esta es compartida por el Gobierno, el Congreso y el Senado. A estos tres titulares plenos se suman los supuestos más excepcionales de iniciativa legislativa popular y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, en los que más bien hay una apelación a las Cortes Generales para que ejerzan su función<sup>5</sup>.

La capacidad de iniciativa legislativa atribuida constitucionalmente al poder ejecutivo, que no tiene parangón en nuestra historia constitucional ni es tampoco

---

<sup>3</sup> MARCO MARCO, J. J., *Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes*, Corts. Anuari de Dret Parlamentari núm. 35, diciembre 2021, pp. 241-272.

<sup>4</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, p. 27.

<sup>5</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, p. 24.



frecuente en el Derecho comparado<sup>6</sup>, sirve al propósito de contribuir a un mejor ejercicio de la labor de dirección política, encomendada al Gobierno por el artículo 97 CE. A este mismo fin contribuye la prioridad que el artículo 89.1 CE otorga a la tramitación de los proyectos de ley respecto de las proposiciones de ley, así como el hecho de que los proyectos de ley estén sujetos en el momento inicial a un menor control de las Cámaras<sup>7</sup>, toda vez que no tienen que superar el trámite de la toma en consideración.

Sin embargo, la esfera de actuación del Gobierno en el ejercicio de la iniciativa legislativa no es ilimitada. Según consta en las actas de la Ponencia de la Constitución<sup>8</sup>, en el artículo 80.4 del anteproyecto constitucional se establecía la obligatoriedad de que el Gobierno presentase a las Cortes informes del Consejo de Estado que acompañasen a los proyectos de leyes orgánicas y de leyes de bases. La voluntad inicial del constituyente era, por lo tanto, muy clara: que en las que serían las principales normas del Ejecutivo existiese un cierto control parlamentario. Por la misma razón, la vigente *Ley del Gobierno* impone la obligación de presentar, junto con cada propuesta normativa proveniente de la iniciativa del Gobierno, una Memoria del Análisis de Impacto Normativo que debe permitir un control de su calidad y de su adecuación al ordenamiento jurídico, así como ciertos informes preceptivos.

Tal y como señala un monográfico sobre la cuestión, “la obligación de acompañar a los proyectos de ley con esta información [exposición de motivos,

---

<sup>6</sup>

Cfr.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>

<sup>7</sup> Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa”, en *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 239.

<sup>8</sup> <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>



antecedentes<sup>9</sup>, informes preceptivos<sup>10</sup>] se justifica por el propósito de que las Cortes puedan tener los elementos de juicio suficientes para desempeñar su función legisladora. Ello está en plena coherencia con las facultades de información que tienen reconocidas las Cámaras y sus Comisiones en el artículo 109 de la Constitución<sup>11</sup>. Ciertamente, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que puede llegar a ser trascendente privar “a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” (Sentencia 108/1986, de 29 de julio). Nótese la relevancia de esta cuestión, toda vez que son el Congreso y el Senado las Cámaras en las que descansa muy principalmente la función legislativa, es decir, la de producir las normas jurídicas de carácter general .

En suma, el Gobierno, dado el contenido de sus funciones constitucionales, es el máximo impulsor del procedimiento legislativo, calidad que normalmente se concreta en el ejercicio de su iniciativa legislativa. Y para ello debe cumplir con los requisitos de control que la ley establece, con el fin de respetar el oportuno equilibrio o contrapeso entre los poderes del Estado.

Observamos, empero, que el fenómeno que viene ocurriendo en los últimos años en España es precisamente el contrario, como ya se ha adelantado: el Ejecutivo se

---

<sup>9</sup> “No basta con la exposición de motivos, que no aporta datos objetivos. Los antecedentes constituyen la prueba de la exposición de motivos. Deben permitir juzgar sobre su veracidad, así como sobre la necesidad y viabilidad de la norma. El Tribunal Constitucional ha destacado esta finalidad, señalando que los antecedentes aportan elementos de juicio para la decisión del Parlamento. De ahí que deba preconizarse su revitalización para que no constituyan una mera formalidad a cumplimentar, sino que su contenido permita cumplir los objetivos indicados, lo que redundaría en una mejor aceptación de las leyes” (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, p. 38).

<sup>10</sup> “La Ley del Gobierno distingue dos fases en la formación de los anteproyectos de ley, que a su vez incluyen dos tipos de informes: en un primer momento, se trata de informes sobre la necesidad y oportunidad; tras su elevación al Consejo de Ministros, éste decide sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, que afectarán a su contenido y orientación” (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, p. 32).

<sup>11</sup> <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=88&tipo=2>



SENADO

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

VOX

sustraer del referido control de los proyectos de ley por la vía de presentar sus iniciativas legislativas a través de la herramienta de la proposición de ley, sobre la que no pesan las obligaciones documentales que gravan a los proyectos de ley y a otras normas procedentes del Gobierno.

Como se ha indicado, el Ejecutivo es normalmente el gran impulsor de la producción legislativa, y de ordinario este impulso se concreta en la elaboración de proyectos de ley. Pero este impulso puede también efectuarse, de un modo irregular, utilizando a los grupos parlamentarios que lo apoyan para que presenten proposiciones de ley, que no están sujetas a las mencionadas obligaciones documentales, y que sin embargo serán fiel expresión de la voluntad política que el Gobierno pretende concretar en esa futura norma. Se consigue así el mismo efecto del proyecto de ley, sin estar sujeto a sus limitaciones.

Esta tendencia alcanzó cotas de verdadera degradación institucional con varias iniciativas legislativas de la XIV Legislatura, llegando quizá al paroxismo con la llamada "Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso"; esta propuesta, finalmente aprobada, preconizaba la supresión del delito de sedición y la modificación del de malversación como pago político del Gobierno de entonces al separatismo catalán. La utilización del cauce de la proposición de ley pudo considerarse un verdadero fraude para evitar los informes de altos órganos consultivos que habrían evidenciado con toda probabilidad la verdadera naturaleza de la iniciativa. Siendo este caso quizá el más escandaloso, hubo otros muchos, como el de la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia, en la que lo delicado de los bienes y derechos afectados no disuadió a los impulsores de la norma de recurrir a la misma censurable práctica legislativa.



SENADO

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

VOX

De acuerdo con lo expuesto, lo menos que puede decirse es que tal práctica es flagrantemente contraria al espíritu de la Constitución, además de conculcar abiertamente la más elemental conciencia jurídica y de Estado. En palabras de GARCÍA-ESCUADERO, supone una “falta de generosidad informativa [que] estaría motivada por razones de estrategia política del ejecutivo”<sup>12</sup>.

#### IV.

Por todo ello, se promueve la reforma del Reglamento del Senado con el fin de evitar que el Gobierno pueda hacer uso de los grupos parlamentarios que lo soportan para manipular la iniciativa legislativa de las propias Cámaras. De este modo, se afirma el principio democrático y se aseguran con mayores garantías la separación de poderes y una mayor eficacia del control de la acción del Gobierno.

**Al amparo de lo expuesto, el Grupo Mixto en el Senado, a instancia de los senadores de VOX, presenta la siguiente Propuesta de Reforma del Reglamento Del Senado**

La presente Proposición de reforma del Reglamento del Senado consta de un artículo único y de una disposición final.

**Artículo único.** Modificación del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. Se introduce un nuevo apartado 2 del artículo 104 del Reglamento del Senado,

---

<sup>12</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, p. 40. Añade el autor que, “frente a esta situación, debe reclamarse que los antecedentes proporcionen al legislador los datos que le permitan apreciar la necesidad de la nueva norma, valorar la opción elegida y estimar la viabilidad de la regulación propuesta. También tendría utilidad la publicación de los informes preceptivos junto con el proyecto de ley o, al menos, la relación de documentos remitidos por el Gobierno”.





SENADO

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

VOX

quedando reenumerados el anterior apartado 2 del mismo artículo y los apartados siguientes.

#### **Artículo 104**

“1. Los proyectos y las proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado se publicarán y distribuirán inmediatamente entre los Senadores. La documentación complementaria, si la hubiere, podrá ser consultada en la Secretaría de la Cámara.

**2. Recibida en el Senado una proposición de ley aprobada por el Congreso, en caso de no haberse incorporado los informes que, de haberse presentado esa iniciativa por el Gobierno como proyecto de ley, hubieren sido preceptivos conforme a la ley o las leyes aplicables en cada caso, uno o más senadores podrán reclamar su incorporación antes de continuar su tramitación. La Presidencia del Senado solicitará los aludidos informes y, hasta que se reciban, quedará suspendida la tramitación de la proposición de ley.**

3. La Mesa, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer del proyecto o proposición de ley, y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas.

4. Cuando la Mesa no tenga previsto reunirse en los tres días siguientes a su recepción, el Presidente procederá en la forma establecida en el apartado anterior”.

#### **Disposición Final única. Entrada en vigor.**

La presente modificación del Reglamento del Senado entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».





SENADO

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

VOX

También se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

## ANTECEDENTES NORMATIVOS

- *Constitución Española de 1978.*
- *Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.*
- *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

Palacio del Senado, a 31 de octubre de 2023

PORTAVOZ

Paloma Gómez Enríquez

Ángel Pelayo Gordillo Moreno

Fernando Carbonell Tatay