

CAPÍTULO QUINTO

LA INICIATIVA LEGISLATIVA

I. ACLARACIÓN PRELIMINAR

Al iniciar quiero hacer, una advertencia previa, abordaremos el tema de la iniciativa legislativa que se ejerce en las Cortes Generales, o sea de la iniciativa para las leyes estatales, y no de la iniciativa legislativa que se ejerce en los Parlamentos de las comunidades autónomas. Por una razón fácilmente comprensible, necesitaría mucho más tiempo y el capítulo se prolongaría demasiado, o tendría que ser excesivamente superficial. Es cierto que algunas de las categorías que aquí se utilizarán pueden ser trasladables a la iniciativa para las leyes de las comunidades autónomas (cuyo sistema es una especie de retrato, a escala reducida, y con ciertas variaciones y complicaciones, del previsto en el artículo 87 de la CE), pero voy a ceñirme al estudio de la iniciativa legislativa para las leyes estatales.

La segunda advertencia es que el capítulo no va a ser (constituiría, por lo demás, una inútil pretensión) una exposición en la que se intente abordarlo todo sobre la iniciativa legislativa de las leyes estatales. Más bien voy a dedicar una serie de reflexiones, por un lado, a las características generales de la iniciativa y, por otro, a algunos de los problemas que se plantean en las diversas modalidades a través de las cuales la iniciativa se ejerce, pensando que ello pueda tener un cierto interés aunque sólo sea por el hecho de que mi particular versión sobre la iniciativa legislativa no coincide en algunos puntos con los que mantiene la mayoría de la doctrina sobre la cuestión. Y lo haré con el mayor respeto,

puesto que discrepo con algunos colegas, y puede que sean ellos los que tengan razón, pero creo que estas discrepancias son siempre saludables en toda disciplina científica.

II. EL SIGNIFICADO GENERAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Vamos a pasar revista, en primer lugar, al significado de la iniciativa legislativa. Desde el viejo y clásico libro de Larcher, *L'initiative parlementaire en France*, de 1896, pasando por las páginas siempre brillantes que a la cuestión dedica Carré de Malberg en su *Contribución a la teoría general del Estado*, hasta las más recientes e importantes monografías sobre la materia de Galeotti, Spagna Musso, Lucifredi o Cuocolo, creo que es común en esa doctrina, y a mí me parece la doctrina más sólida, entender la iniciativa legislativa como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento. Y yo añado, concretando aún más, se abre paso a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas.

Como decía Carré de Malberg, producida la iniciativa, el Parlamento se encuentra obligado, constreñido, a entrar en la discusión del texto; es decir, a entrar en la discusión de un texto que pueda ser enmendado por los parlamentarios. Ello no significa necesariamente que, al final del *iter* parlamentario, tenga que producirse de manera obligatoria la aparición de una ley. El Parlamento puede no aprobar ese texto, puede rechazarlo en esa fase constitutiva, pero esa es una cuestión distinta. A mi juicio, el punto fundamental radica en que, producida la iniciativa, nace la obligatoriedad de pasar, insisto, a la fase deliberante, durante la cual únicamente puede retirar el texto quien posee el derecho de iniciativa. La cámara, en cuanto cámara ejerciente de la potestad legislativa, puede rechazar un texto, no aprobarlo; pero la cámara, como órgano que tiene en ese caso la capacidad de iniciativa

(no la potestad legislativa, sino la capacidad de iniciativa), puede únicamente retirarlo cuando la iniciativa se produce en su propio seno. O sea, quien tiene la capacidad de iniciar tiene la capacidad de retirar. En ese sentido es en el que decía Royer-Collard que “iniciar la ley es reinar”, aunque entonces, congruentemente, esa facultad, en la Constitución francesa de 1814, la tuviese el rey.

El que posee la iniciativa tiene la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo parlamentario, o más exactamente, hasta el momento anterior al pronunciamiento definitivo de la cámara. De tal manera que si a lo largo de la fase de elaboración del texto aquel que lo inició decide retirarlo pueda hacerlo. El gobierno puede retirar sus proyectos de ley, en cada cámara, en cualquier momento anterior al pronunciamiento definitivo de la cámara. El Congreso y el Senado, que también poseen la iniciativa legislativa, pueden acordar, en los Plenos, la retirada de las proposiciones de ley. Pero esa facultad de retirar la poseen las cámaras no por poseer la potestad legislativa, sino porque poseen la facultad de iniciativa, que es algo distinto y que no puede confundirse con lo anterior. Hay veces en las que ambas capacidades residen en el mismo órgano y hay veces en que no. Se trata, en suma, de funciones diversas.

Es cierto que se me podría objetar que hay una excepción, o unas excepciones, en nuestro ordenamiento a esto que estoy diciendo: a que la capacidad de iniciar comporta la capacidad de retirar. Tales excepciones se dan, por un lado, en la iniciativa para los Estatutos de Autonomía, que se atribuye a una “asamblea” (artículos 146 y 151.2.1 de la CE) que después no puede “retirar” el proyecto de Estatuto por ella elaborado; y, por otro, en la iniciativa para la reforma de los mismos Estatutos de Autonomía, iniciativa que está atribuida, en todos los Estatutos, además de a las Cortes Generales y a veces también al gobierno estatal (ahí no habría problemas en cuanto a la retirada), a los gobiernos y Parlamentos autónomos, que, una vez elaborado el proyecto y remitido al Congreso de los Diputados, no pueden retirarlo.

Ahora bien, estas excepciones no vienen a refutar la regla general ya establecida para la iniciativa de las leyes estatales, sino a confirmarla, puesto que lo que ponen de relieve, precisamente, es el carácter extraordinariamente singular de los Estatutos de Autonomía, que, aprobándose mediante ley estatal (ley orgánica), son algo más y algo distinto de las demás leyes estatales. Ello hace “comprensible” la excepción ya aludida, pero no la “explica” completamente. La explicación se basa, por una parte, en que las “asambleas” elaboradoras de los proyectos de Estatutos son unos órganos “eventuales”, “no permanentes”, que mueren, como tales, una vez terminado su trabajo de elaboración, y mal podrían, después de desaparecer, volver a actuar “retirando”; y, por otra parte, la explicación más profunda, los gobiernos y Parlamentos autónomos no son órganos generales del Estado, sino parciales, o parcialmente territoriales, resultando quizá incoherente que un órgano así pudiese mediatizar la actividad legislativa de las Cortes Generales, retirando un proyecto que ya se está debatiendo en dichas Cortes. De todos modos, lo que se evidencia, una vez más, es el carácter complejo, peculiar, de esas normas que se llaman los Estatutos de Autonomía.

Para cerrar esta primera parte quiero apuntar, pues, las notas características del significado general de la iniciativa legislativa.

Por un lado, supone la capacidad de poner en marcha el procedimiento legislativo, de abrir paso a la fase constitutiva del procedimiento, que yo la entiendo como fase de presentación de enmiendas y deliberación sobre ellas.

Por otro lado, significa también capacidad de disponer libremente del texto (con la excepción, quizá, de los Estatutos de Autonomía ya aludida), de tal manera que sí, como producto de la fase constitutiva, ese texto sufriese alteraciones que no deseara el órgano que lo inició, ese órgano, que tiene la potestad de iniciarlo, pueda retirarlo. O sea, poder iniciar comporta poder retirar antes de su aprobación definitiva, antes del pronunciamiento

definitivo de la cámara sobre el texto. Una vez producido este hecho (el pronunciamiento definitivo de la cámara), ya hay voluntad de la cámara y ya no se puede retirar.

Por último, hay que decir que iniciativa legislativa es algo distinto de potestad legislativa y que iniciativa legislativa es también algo distinto de propuesta de iniciativa. El gobierno, que posee la iniciativa legislativa, no posee por ello la potestad legislativa (abstracción hecha del problema de los decretos-ley). Al mismo tiempo, algunos órganos o fracciones de órganos que pueden simplemente instar la iniciativa legislativa no tienen atribuida, sin embargo, la iniciativa legislativa. De tal manera, a mi parecer, iniciar es algo que no puede identificarse con promover. Es cierto que parte de la doctrina se manifiesta en el sentido de entender por iniciativa legislativa la capacidad de promover el procedimiento legislativo. Y, también, es cierto que otra parte de la doctrina, más cercana a mis planteamientos, opina que promover no es iniciar.

Yo distingo entre promover e iniciar. Ejercer la iniciativa legislativa, a mi juicio, no es promover el procedimiento legislativo, sino “iniciarlo”, ponerlo irremisiblemente en marcha, que es cosa bien distinta. “Promover” e “iniciar” son dos vocablos con sentido diferente en España, tanto en el lenguaje cotidiano como en el jurídico. En el jurídico, promover la creación de una sociedad anónima es algo muy distinto a iniciarla. Promover el planteamiento de un proceso es también distinto a iniciar ese proceso. En el lenguaje coloquial “promover” e “iniciar” también son dos términos de diferente significado. No es igual “promover” la realización de un viaje que “iniciar” ese viaje. Por supuesto, ésta es una cuestión mucho más compleja y menos simple, pero quería dejar expuestas las consideraciones que anteceden ya que en ellas se expresa, a grandes rasgos, lo que entiendo por iniciativa legislativa, así como las razones en que me fundo para sostener tal entendimiento.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL DERECHO ESPAÑOL. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ADOPTADO POR LA CONSTITUCIÓN

Adelantadas, pues, esas consideraciones sobre las características que a mi juicio reúne lo que se llama iniciativa legislativa, veamos la iniciativa legislativa en el derecho español.

Los antecedentes históricos de nuestra iniciativa legislativa son suficientemente conocidos, la doctrina admite, pacíficamente, que hemos tenido una estructura dualista de iniciativa, rey-Parlamento, en todas nuestras Constituciones, excepto en la de 1812 y en el Estatuto Real de 1834. Incluso la Constitución republicana de 1931 establece una iniciativa dualista: concede la iniciativa al gobierno y al Congreso de los Diputados. De tal manera que las dos únicas excepciones de Constituciones con estructura monista de la iniciativa son la Constitución de 1812 (se concede la iniciativa sólo a las Cortes Generales) y el Estatuto Real de 1834 (se concede la iniciativa sólo al rey).

Pero creo que no se ha reparado suficientemente sobre la Constitución de 1812, cuando se afirma, sin más precisión, que es una Constitución que establece una iniciativa monista, un sistema monista de iniciativa. Hay algo más que conviene resaltar y poner de manifiesto. Es cierto que el artículo 132 de aquella Constitución otorga la iniciativa legislativa a las Cortes, esto es, al Parlamento y no al rey. En ese sentido cabe hablar de una estructura monista de la iniciativa. Pero en el artículo 171.14 de la misma Constitución, entre las facultades del rey, se enumera la de hacer a las Cortes las propuestas de ley o de reformas que crea conducentes al bien de la nación para que deliberen en la forma prescrita. ¿Qué le atribuye aquí? ¿Una facultad de iniciativa? No, la Constitución la atribuye a las Cortes, literal y rotundamente. Pero, ¿qué es lo que se le atribuye al rey? Una propuesta de iniciativa, una capacidad y una facultad de proponer la iniciativa. Y me interesa subrayarlo porque esto valdrá de apoyo para la tesis que yo mantengo respecto de nuestro ordenamiento actual. Las dos

mejores concreciones históricas de esta distinción entre iniciativa y propuesta de iniciativa se encuentran en nuestra Constitución de 1812 y en la francesa de 1791, que son unas Constituciones de monarquía constitucional en sentido amplio, pero no en sentido estricto. En aquel tipo de Constituciones, que son exactamente de monarquía republicana, aunque el principio monárquico subsiste no está en equilibrio con el principio democrático, que es el que prevalece. Por ello, la potestad de iniciar y aprobar la ley pertenece al Parlamento. No obstante, al rey, como órgano, se le atribuyen algunas funciones, que no son funciones con capacidad de provocar modificaciones jurídicas definitivas en el ordenamiento, pero sí funciones con capacidad de provocar, al menos, la posibilidad de que otros órganos del Estado puedan ponerse en marcha una vez que son instados por el rey.

Pero dejando estos antecedentes históricos, y recordando sólo ese dato de la Constitución de 1812, pasemos a la Constitución actual, al ordenamiento jurídico vigente.

La Constitución española dedica a la iniciativa legislativa un precepto, mejor dicho, dedica un precepto a tratar generalmente esa cuestión: el artículo 87, pero no es ese el único precepto sobre la iniciativa legislativa. Es en el artículo 87 donde se habla de la iniciativa con carácter general, pero no con carácter monopolizador, pues hay otras iniciativas de las que después hablaré.

En el artículo 87 se dice, en su apartado primero, que “la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado”; en su apartado segundo, que “las Asambleas 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”, y en su apartado tercero, que “una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley”.

Fijándonos sólo en el artículo 87, como habíamos planteado, ¿tenemos una estructura de iniciativa dualista o pluralista? El apartado primero es muy rotundo, y es el único apartado que habla de iniciativa legislativa: “La iniciativa legislativa corresponde

al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras”. Podemos pensar que tenemos un sistema dualista, porque en el apartado segundo no se habla ya de iniciativa legislativa, sino que se faculta a las Asambleas de las comunidades autónomas para proponer al gobierno o proponer a las cámaras, y el apartado tercero no habla tampoco estrictamente de iniciativa legislativa, sino que faculta para presentar proposiciones de ley.

Sin entrar en la discusión de si el artículo 87, en sus apartados dos y tres, regula verdaderamente la iniciativa legislativa o las propuestas de iniciativa, sin entrar en que el apartado tercero quizá deja una cláusula abierta, y tendríamos que ver esa ley orgánica que lo desarrolla, lo cierto es que aunque nos atuviéramos al apartado primero del artículo 87, y el precepto establece que sólo existe iniciativa, facultad de iniciativa, a cargo del gobierno, el Congreso y el Senado, habría que decir que no estamos en nuestro ordenamiento ante un sistema dualista de iniciativa. Porque en nuestro ordenamiento existen otros órganos dotados de auténtica iniciativa legislativa, distintos del gobierno, el Congreso y el Senado, y fuera de lo establecido en el artículo 87.

Y solamente por ello, al margen, repito, de lo que se establece en el artículo 87.2 y apartado 3, estamos ante un sistema pluralista de iniciativa. ¿Por qué? Porque, como antes dije, además del gobierno, el Congreso y el Senado, existen otros órganos en nuestro ordenamiento dotados de verdadera iniciativa legislativa. ¿De qué órganos se trata?: por un lado, de las Asambleas previstas en los artículos 146 y 151 para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía, que ejercen una auténtica iniciativa legislativa, porque esa facultad significa la puesta en marcha, obligatoriamente, del procedimiento de elaboración de la ley en su fase constitutiva, sin pasar, por tanto, por la toma en consideración (el reglamento del Congreso lo deja bastante claro); y, por otro, de los gobiernos y Parlamentos autónomos para iniciar la reforma de los Estatutos, reforma que tampoco pasará (ello me parece claro) por el trámite de toma de consideración.

Podemos plantearnos también si hay una iniciativa legislativa, aunque encubierta, en la disposición adicional primera de la Constitución, en donde se establece el respeto a los derechos históricos y se prevé la actualización del régimen foral. Para ello lo mejor es examinar lo ocurrido en el *caso de Navarra*. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, ¿se inició mediante un procedimiento distinto de los previstos en el artículo 87 o no? Esa ley orgánica tuvo una propuesta, una fase preparatoria de la iniciativa, realmente peculiar, con un claro componente “pactista”, pero, en cambio, se inició regularmente, presentándose, por uno de los órganos llamados a iniciar en el artículo 87, un determinado texto, que se debatiría después en la forma ordinaria. La propuesta, pues, se llevó al Consejo de Ministros, que lo aprobó y presentó como proyecto de ley. Por tanto, a mi juicio, creo que en virtud de la disposición adicional primera no estamos ante la posibilidad de otro tipo de iniciativa, y en el *caso de Navarra* se ha visto que se ha respetado la iniciativa prevista en el artículo 87.1 de la CE. Cuestión distinta es la iniciativa fijada para la modificación de la propia ley orgánica ya aludida. A ello me referiré más adelante cuando trate en detalle de las modalidades de iniciativa.

IV. LAS MODALIDADES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. *La iniciativa gubernamental*

El artículo 87.1 de la CE es muy claro al respecto, el gobierno posee iniciativa legislativa; iniciativa, hay que decir, del gobierno y no del rey, como era el caso de la monarquía estrictamente constitucional de nuestros antecedentes históricos. Y esa iniciativa la tiene el gobierno, que la ejerce, dice la Constitución, a través del Consejo de Ministros, que no son necesariamente órganos idénticos (no hay más que ver lo que dispone el artículo 98.1 de la CE).

Pero volvamos a lo que nos interesa. En la iniciativa del gobierno pueden distinguirse perfectamente la propuesta de inicia-

tiva de la iniciativa propiamente dicha. ¿Cómo pueden distinguirse ambos institutos, a mi juicio diferentes? Intentaré explicarlo a continuación.

A. Propuesta de iniciativa

¿Qué es la propuesta de iniciativa en el caso del gobierno?: los anteproyectos de ley. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo, entre otras normas, atribuyen dicha actividad a los ministros. Esta es la propuesta de iniciativa: la que realiza un órgano, el Ministerio, que tiene capacidad de instar al órgano que posee la iniciativa, el gobierno, para que adopte o no el texto (anteproyecto) que este Ministerio le propone. Y esa fase de propuesta, en el caso de la iniciativa gubernamental, es extraordinariamente interesante, tan interesante que yo siento no poder detenerme en ella por falta de tiempo. En nuestro ordenamiento, unas veces por ley y otras por reglamento, se prevé la capacidad de determinados órganos de informar los anteproyectos de ley, la exigencia, en fin, de ciertos requisitos para la fase de elaboración de la propuesta: el informe del Consejo de Estado, el informe de los demás Ministerios, el informe y a veces el impulso de la Comisión General de Codificación, la intervención (hay que entender también que a título informativo) de otros órganos ajenos al gobierno mismo, etcétera. Sobre esta última intervención convendría, quizá, mostrar algunos ejemplos: así, el artículo 1o. de la Ley del Proceso Autonómico (LPA), dice que “antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de Ley de Armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas”; o el artículo 108 de la LOPJ atribuye capacidad al Consejo General del Poder Judicial para informar los anteproyectos de leyes relativas a la Justicia, e incluso el artículo 131 de la CE, prevé que el gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de un Consejo que se constituirá a tal efecto.

Un sistema realmente complejo. Pero lo que a mí me interesa destacar es lo que ocurre si uno de esos requisitos no se cumple; es decir, si no es tenido en cuenta en la fase de propuesta. Aquí sucintamente han de distinguirse dos supuestos: uno, la ley en vigor, y otro, el acto de la iniciativa. Con la ley ya en vigor todo requisito legal o reglamentario sobre la propuesta es, a mi juicio, irrelevante. La ausencia de cualquiera de esos requisitos no convierte a la ley en una ley inválida. Salvo, quizá, y este es el problema, esa colaboración de que se habla en el artículo 131 de la CE, porque es un requisito constitucional. La cuestión es muy discutible e interesante.

Antes de que se produzca la ley, la denuncia de cualquiera de esos requisitos, ¿a qué podría dar lugar? Podría dar lugar a un conflicto de atribuciones, si el requisito que falta es el informe del Consejo General del Poder Judicial, según lo previsto en la LOTC; o en el caso de que se alegue por una comunidad autónoma el no haber sido oída por el gobierno, según establece el artículo 1o. de la LPA, podría plantearse, quizá, un conflicto de competencias.

B. *Iniciativa*

La propuesta de iniciativa es una fase, pues, de la preparación del texto, pero esa fase de propuesta es muy distinta de la fase de iniciativa gubernamental. La iniciativa se produce por la aprobación de la propuesta en el Consejo de Ministros, el anteproyecto se convierte en proyecto y pasa al Congreso de los Diputados siempre, salvo en una sola ocasión, cuando se trata de proyectos de ley de distribución de los recursos del Fondo de Compensación interterritorial, que han de ser presentados en el Senado y no en el Congreso. Salvo en ese supuesto, todas las demás iniciativas legislativas gubernamentales se presentan en el Congreso. Existe una preferencia para su tramitación y no existe toma en consideración. Y, justamente, no existe toma en consideración porque es una auténtica iniciativa.

A mi juicio esa ausencia, explicada generalmente por la doctrina como una consecuencia del carácter prevalente del gobierno en los regímenes parlamentarios de gabinete, dada la necesidad que tiene un gobierno de dominar la línea esencial del *indirizzo politico*, se debe en verdad, sobre todo, a que el proyecto de ley es una auténtica iniciativa, pues si hubiese toma en consideración no sería iniciativa, ya que “iniciar” la ley es obligar a que se abra la fase deliberante. La toma en consideración no es fase deliberante, porque le falta para que sea fase deliberante la posibilidad de presentar enmiendas, con la constancia de su presentación, con el tiempo para meditarlas y con la obligación de la cámara de entrar a deliberar sobre ellas.

El hecho de que pueda haber enmiendas a la totalidad, de devolución o alternativas, que obliguen a un debate de totalidad no contradice en absoluto mi tesis. Porque se trataría de una primera lectura, posible también en el caso de proposiciones de ley. Es un momento en que la cámara puede, por supuesto, rechazar el texto, pero después de haber abierto el proceso de presentación de enmiendas. Ya se está, en consecuencia, en la fase deliberante, de ahí que una cosa sea la primera lectura y otra distinta la toma en consideración. Por tanto, como en los proyectos de ley no hay toma en consideración, se trata de auténticas iniciativas.

Si “iniciar” consiste en poder retirar, entonces hay que decir que también aquí nos encontramos ante una iniciativa legislativa. El artículo 128 del reglamento del Congreso establece que “el Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta”. Asimismo, el artículo 127 del reglamento del Senado establece: “Los proyectos de ley presentados por el Gobierno pueden ser retirados por éste en todas las fases del procedimiento anteriores a su aprobación definitiva por la Cámara”. ¿Eso qué quiere decir? A mi juicio, que los textos que se presentan por parte del gobierno en el Congreso, los que se presentan en el Senado, así como los que pasan del Congreso

al Senado, e incluso los que, modificados por éste, vuelven nuevamente al Congreso, puede el gobierno retirarlos. O sea, el gobierno tiene la libre disposición de ese proyecto hasta antes de la última manifestación de voluntad de la cámara. Por eso se trata de una auténtica iniciativa.

Es conocido que hoy en día el mayor porcentaje de iniciativas legislativas las realiza el gobierno y no las cámaras. Se trata de una situación comprensible a la que conduce el parlamentarismo racionalizado de nuestro tiempo. De todos modos, esa regla no se cumple enteramente en Italia, donde son numerosas las iniciativas parlamentarias (en la primera legislatura se produjeron 1,375 iniciativas parlamentarias y 2,457 iniciativas gubernamentales; en la segunda legislatura, 2,514 parlamentarias y 1,667 gubernamentales; en la tercera legislatura, 3,686 parlamentarias y 1,569 gubernamentales; en la cuarta legislatura, 3,576 parlamentarias y 1,442 gubernamentales).

Ahora bien, lo que resulta aún más claro es el predominio absoluto no de las iniciativas gubernamentales, sino del número de leyes procedentes de iniciativa gubernamental sobre el número de leyes procedentes de iniciativa parlamentaria (predominio rotundo incluso en la propia Italia como lo prueba el hecho de que en la primera legislatura, de las 2,318 leyes producidas, 2,054 procedían de la iniciativa de gobierno; en la segunda legislatura, de las 1,897 leyes producidas, 1,414 procedían de la iniciativa del gobierno; en la tercera legislatura, de las 1,796 leyes producidas, 1,300 procedían de la iniciativa del gobierno; en la cuarta legislatura, de las 1,478 leyes producidas, 1,058 procedían de la iniciativa del gobierno). En España, de marzo de 1979 al 15 de enero de 1986, se promulgaron 446 leyes que procedían de la iniciativa gubernamental y 83 que procedían de la iniciativa parlamentaria.

Merece la pena detenerse, brevemente, en otra cuestión: la de los requisitos de la iniciativa gubernamental. El primero, la aprobación del texto por el Consejo de Ministros es un requisito imprescindible y, como tal, su ausencia originaría un defecto insanable para la validez de la ley. El segundo (el acompañamiento

a la cámara, artículo 88 de la CE, “de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse” sobre el texto) es un requisito prescindible y cuya ausencia daría lugar, pues, a un defecto subsanable; si el gobierno no lo envía, la cámara lo puede exigir, pero también puede darse por satisfecha sin él, y en tal sentido la inobservancia del requisito no supondría, nunca, un vicio de invalidez para la futura ley.

2. *La iniciativa parlamentaria*

Al tratar de la iniciativa parlamentaria intentaré exponer desde el principio mi punto de vista: en España la iniciativa la poseen las cámaras y no los parlamentarios o los grupos parlamentarios. La iniciativa la poseen el Congreso y el Senado y no sus miembros, como ocurre, por el contrario, en la República Federal Alemana, Italia o Francia, por ejemplo.

La doctrina española suele dividirse acerca de esta cuestión. Hay quienes opinan como yo y hay quienes, por el contrario, atribuyen la iniciativa a los parlamentarios o a los grupos parlamentarios, amparándose en lo dispuesto en el artículo 108 del reglamento del Senado y en el artículo 126 del reglamento del Congreso.

Voy entonces a seguir en este punto el mismo sistema utilizado antes al examinar la iniciativa del gobierno, diferenciar propuesta de iniciativa, de iniciativa.

A. *Propuesta de iniciativa*

En nuestro ordenamiento quien tiene la propuesta de iniciativa son los parlamentarios y los grupos parlamentarios, facultad que ejercen presentando proposiciones de ley. Pero, ¿por qué la presentación de la proposición de ley es una propuesta y no una verdadera 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. El

hecho de presentar una proposición de ley no puede forzar a la cámara a que se inicie el trámite de enmiendas y de deliberación sobre ellas. Los plenos de las cámaras tienen que pronunciarse, primero y simplemente, sobre si aceptan o no esa propuesta.

La presentación de proposiciones de ley no es iniciativa sino propuesta, porque, además, tampoco se tiene la facultad de retirar (facultad de retirar a lo largo de todo el proceso legislativo, antes de su final). Como se sabe, el autor o los autores de la propuesta de iniciativa sólo pueden retirarla libremente antes de la toma en consideración. Tomada en consideración es ya iniciativa de la cámara. Son ambas cámaras las titulares de la iniciativa. Y eso es lo que permite también darle congruencia al artículo 134, apartado 6, de la CE, que establece que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. Ese derecho, de oponerse a una proposición (a una enmienda no plantea problemas, porque una enmienda no es estrictamente una propuesta de ley), si pudiese ejercerse después de adoptada la iniciativa, supondría una flagrante contradicción con nuestro sistema parlamentario, o más exactamente, con nuestra forma de gobierno. ¿Podría el Ejecutivo disponer libremente de algo que no es suyo, de algo que se inicia en la cámara? El reglamento del Congreso explica muy bien esta facultad: la puede ejercitar el gobierno antes de la toma en consideración. La puede ejercitar sobre algo que no es iniciativa, sino propuesta de iniciativa.

B. *Iniciativa*

La iniciativa legislativa parlamentaria se produce, de acuerdo con lo que antes se ha dicho, no en el momento de la presentación de la proposición de ley, sino en el momento de su toma en consideración. Por ello la poseen las cámaras (los plenos) y no los parlamentarios a título singular. El acto de la cámara tomando en consideración el texto, iniciando, pues, verdade-

ramente, la ley, abre el paso, obligatoriamente, a la fase de deliberación y enmienda y faculta a la cámara (y sólo a ella) para acordar la retirada del texto en cualquier momento posterior, antes de la aprobación definitiva (artículo 129 del reglamento del Congreso). El artículo 109 del reglamento del Senado guarda silencio sobre el particular, pero hay que admitir (puesto que posee la iniciativa) que el pleno del Senado ha de tener también (como el del Congreso) la facultad de retirar, a lo largo de todo el procedimiento legislativo y antes de su aprobación definitiva, los textos iniciados en él.

Dicho esto, ¿por qué, si está claro, al menos a mi juicio, en nuestro sistema constitucional que la iniciativa es una iniciativa orgánica, atribuida a cualquiera de las dos cámaras, se crean sobre ello tantos problemas? ¿Por qué hay quienes defienden, por supuesto con sus razones, la tesis de que la iniciativa no la poseen las cámaras, sino, literalmente, que se ejerce la iniciativa cuando se presenta una proposición de ley ante la Mesa? Yo respeto esa opinión, pero no coincido con ella, lo que no significa que crea que esa opinión, contraria a la mía, sea gratuita ni mucho menos.

Es cierto que los términos que utilizan los reglamentos del Congreso y del Senado son algo confusos (se habla de “iniciativa legislativa” atribuyéndosela a las cámaras, artículo 108 del reglamento del Congreso, pero también de “iniciativa” para presentar proposiciones de ley, artículo 126 del reglamento del Congreso y artículo 108 del reglamento del Senado, atribuyéndosela a los parlamentarios); pero también es cierto que la confusión no es tanta, ya que se distingue la “iniciativa legislativa” de la “iniciativa para... la iniciativa”, y ello no puede significar más que propuesta de iniciativa, aparte de que la confusión reglamentaria adonde no debe conducir es a interpretaciones contrarias a lo que dispone la Constitución misma. Lo que ocurre, a mi juicio, es otra cosa, y es que los defensores de esa opinión (que no comparto) son tributarios de una situación, muy generalizada, bastante comprensible, pero no por ello enteramente aceptable. Me refiero al hecho de que aquí en España se ha recibido la doctrina

italiana y no se ha reflexionado, quizá, suficientemente sobre ella. Voy a intentar explicarlo.

Todo el problema, toda la discusión teórica, se origina en Italia con el Estatuto Albertino de 1848. Ahí está la raíz de la cuestión. El Estatuto Albertino, fiel a la influencia que recibe de nuestra Constitución de 1812, establecerá que la iniciativa legislativa la poseen las cámaras. Pero en la Europa de aquel tiempo, las diversas Constituciones (todas menos las españolas) dirán algo distinto: la iniciativa legislativa la poseen los parlamentarios. El Estatuto Albertino, de acuerdo con nuestra tradición, seguirá manteniendo que la iniciativa corresponde a las cámaras, pero ¿qué hace entonces el reglamento parlamentario italiano?: atribuir la iniciativa legislativa a los miembros de las cámaras, como en Europa era normal en el siglo XIX. Y ¿por qué? Por ser congruente con la forma de gobierno: un parlamentarismo liberal de Parlamentos, atomizados. El Estatuto Albertino, en su artículo 10, atribuía la iniciativa legislativa a las cámaras, pero la doctrina italiana de finales del siglo XIX y primeros del XX (sobre todo Espósito y Romano), ateniéndose más a los reglamentos de las cámaras que al texto de la Constitución misma, atribuyó la iniciativa legislativa a los parlamentarios. ¿En qué consiste entonces la toma de consideración?; dirán estos autores: consiste en un simple requisito de eficacia del, acto de iniciativa, que ha de imputarse como acto del parlamentario singular. Estamos ante un acto complejo que impone la necesidad de una determinada concurrencia. La toma en consideración es, pues un simple requisito de eficacia. En el fondo, la solución teórica que encontraron no dejaba de ser una especie de juego malabar, en cuanto que se montaba un acto complejo en el que, paradójicamente, el acto principal (la libre voluntad del Pleno expresada en la toma en consideración) aparecía como acto auxiliar o secundario.

Pero ésta no fue toda la doctrina. En Italia habría otros autores, como Donati, Racioppi, Brunelli, que dirán, de conformidad con el texto de la Constitución, que la iniciativa legislativa se atribuye a las cámaras, y que la toma en consideración es el instru-

mento mediante el cual se realiza la iniciativa y que demuestra que ésta la tiene la cámara y no el parlamentario singular. Este sector de la doctrina sostendrá, pues, que la iniciativa era de la cámara. Y sólo, pasará, por fin, a ser de los parlamentarios cuando, a partir de 1947, lo diga la nueva Constitución, no antes.

Yo creo que ahí está el origen de la división y del enfrentamiento dentro de la doctrina española, se está aplicando acriticamente la doctrina italiana de ahora, cuando resulta que allí tienen una Constitución que dice, en este punto, lo contrario que la nuestra, o que no se ha valorado suficientemente la doctrina italiana de antes sobre el Estatuto Albertino.

No puedo entrar a profundizar más en este punto porque representaría una explicación excesivamente larga y requeriría mucho más tiempo. También hay otras cuestiones, que son de naturaleza menor, pero que han de tenerse en cuenta. Por ejemplo, los límites de la iniciativa de las cámaras. Tres son esas limitaciones: por un lado, las leyes de presupuestos y las leyes de planificación, que la Constitución dispone que el gobierno las elaborará y las presentará, y, por otro, la elaboración de los Estatutos de Autonomía, que no pueden ser objeto de iniciativa de las cámaras, salvo los previstos en el artículo 144, inciso *b*, de la CE.

3. La llamada iniciativa legislativa de las comunidades autónomas

La facultad de las Asambleas de las comunidades autónomas de solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley (artículo 87.2 de la CE) no supone el ejercicio de una iniciativa legislativa, sino de una propuesta de iniciativa. Y ello es así porque, en el primer supuesto, el gobierno es enteramente libre para adoptar o no el proyecto de ley, o más exactamente, para que ese texto llegue a convertirse, por la aprobación del Consejo de Ministros, en una auténtica iniciativa, es decir, en un proyecto de ley en sentido estricto. De tal manera, 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).

No se está, a mi juicio, aunque parte de la doctrina así lo califique, ante una modalidad del ejercicio del derecho de petición por parte de la Asamblea, sino, exactamente, ante el ejercicio de la propuesta de iniciativa legislativa, semejante a la que realiza un ministro al presentar al Consejo un anteproyecto de ley. Sólo si el Consejo de Ministros lo acepta, el proyecto nace como tal y se envía al Congreso y en ese caso la iniciativa es del gobierno y no de la Asamblea de la comunidad autónoma o del ministro. Ésta, como el ministro, lo que ejerce, pura y simplemente, es la propuesta de iniciativa legislativa y así debe entenderse la facultad atribuida por el artículo 87.2 de la CE en el primer supuesto que se está considerando.

En cuanto al segundo supuesto (remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley), nos encontramos en una situación análoga a la anterior. Se trata, no de una iniciativa, sino de una propuesta de iniciativa, porque la referencia constitucional a la delegación por parte de la Asamblea de un máximo de tres miembros de la misma para encargarse de la defensa de ese texto ante el Congreso, se concreta en el reglamento de dicha cámara (artículo 127) a través del trámite de la toma en consideración. El pleno es enteramente libre para adoptar o no la proposición, de manera idéntica a cuando la presentan sus propios miembros; es decir, cuando la presentación de una proposición se hace por los parlamentarios. En consecuencia, no hay iniciativa legislativa en este caso, como no la hay tampoco cuando el texto procede de los miembros del Congreso. La facultad de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas (y la de los propios parlamentarios de las Cortes Generales) de presentar proposiciones de ley es simplemente el ejercicio de la propuesta de iniciativa. La iniciativa propiamente dicha la ejerce la cámara en el acto de la toma en consideración.

Es cierto que el reglamento del Congreso, en su artículo 108, con alguna incoherencia, denomina a esta facultad de las Asam-

bleas de las comunidades autónomas “iniciativa legislativa”, pero tal denominación resulta contradicha por la propia regulación que a la figura se otorga en el mismo reglamento, ya que impone el trámite de toma en consideración, equiparando totalmente estas proposiciones a las de origen parlamentario. Hay que entender, entonces, que el artículo 108 emplea, en este caso, el término “iniciativa” de manera exclusivamente retórica, por no decir de manera errónea, puesto que aquí no hay iniciativa sino, en verdad, propuesta.

Los límites de esta propuesta son los mismos que los de las propuestas de iniciativas parlamentarias; es decir, de las proposiciones de ley. No parece correcto circunscribir el ejercicio de esta facultad de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas a las materias que afectan al ámbito de sus “intereses respectivos”, porque aquí no debe jugar la regla del artículo 137 de la CE, prevista para la actividad interna de las comunidades, pero no para la participación de esas comunidades en la actividad de órganos generales del Estado. Ese es el argumento decisivo, pues, y no el que pudiera extraerse del hecho de que esta propuesta esté admitida para las reformas de la Constitución. Si la proposición de ley enviada por una comunidad autónoma puede tener por objeto la reforma constitucional (artículo 166 de la CE) ello significa, se ha dicho por algunos, que no puede haber límites materiales de cualquier género a ese tipo de proposiciones (abstracción hecha de las leyes de presupuestos y las de planificación). Quien puede lo más, puede lo menos. Sin embargo, tal argumento no sería, por sí mismo, suficiente, porque si se acepta que el límite del artículo 137 es general, la capacidad de las comunidades (mejor dicho, de sus Asambleas) para proponer reformas a la Constitución también estaría limitada al ámbito de sus respectivos intereses (reformas de la Constitución que afectaren a materias de distribución territorial del poder).

El argumento decisivo, como antes se dijo, donde reside es en la improcedencia de aplicar a este supuesto lo que prevé el artículo 137 de la Constitución. Solución, además, que se refuerza por

el hecho de que no se está ante una iniciativa auténtica, sino ante una propuesta de iniciativa, de tal manera que no es la Asamblea de la comunidad autónoma sino el Pleno del Congreso el que decide, libremente, si pone o no en marcha el procedimiento de deliberación y aprobación de la ley. En estas condiciones, tampoco, desde el punto de vista práctico, tiene mucho sentido limitar excesivamente esta facultad de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

4. *La iniciativa popular*

En el artículo 87.3 de la CE se dice “iniciativa popular”, no “iniciativa legislativa popular”, pero por la ausencia de una palabra no puede llegarse, de ningún modo, a interpretaciones que negasen, constitucionalmente, la posibilidad de que aquí se prevea una verdadera iniciativa legislativa. Ni siquiera ello se desprende, inmediatamente, de que en el mismo artículo se siga diciendo que el objeto de la figura es la “presentación de proposiciones de ley” (presentar una proposición es, en nuestro derecho parlamentario, ejercer la propuesta y no exactamente la iniciativa legislativa). Todo depende (más bien dependía) de la regulación que a esta iniciativa se otorgase por la ley orgánica llamada a establecerla, que ha sido la 3/1984, del 26 de marzo.

Si nos atenemos sólo al título de la Ley y al enunciado que se contiene en su artículo 1o. (en ambos se denomina a este instituto “iniciativa legislativa popular”), parecería que la cuestión ya está resuelta, pero resulta que ello no es así, porque los restantes preceptos de la norma vienen a contradecir frontalmente la calificación que en su título y en su artículo 1o. se otorga, y esta iniciativa popular no será iniciativa legislativa, sino propuesta de iniciativa. Y ello es así porque en el artículo 13 de la Ley (y también en el artículo 126 del reglamento del Congreso) se exige, para este caso, la toma en consideración por el Pleno de la cámara. Se trata, pues, de una propuesta análoga a la que se encierra en la presentación de proposiciones de ley por los parlamentarios

o por las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas. De todos modos, no deja de ser un contrasentido que lo que la Constitución denomina “iniciativa” quede después, en su regulación legal, reducido a “propuesta”.

Al margen de esta cuestión, la ley orgánica plantea otros problemas. Quizá el primero sería que llama (artículo 4o.) “iniciativa” (hay que entender que “iniciativa para... la iniciativa”, de acuerdo con lo que antes se ha dicho) a un trámite que no lo es (el de la presentación del texto por la Comisión promotora); lo que aquí se inicia es el procedimiento destinado a que, en su momento (artículo 12 de la ley), se formule la verdadera iniciativa popular (presentación de las firmas de los electores; es decir, elevación a la cámara de la voluntad, fehaciente, de la fracción del electorado que solicita la adopción de la proposición de ley), que es el acto de auténtica “iniciativa... para la iniciativa”, esto es, de propuesta de iniciativa legislativa. De todos modos, aquí, más que un problema, lo que hay es una defectuosa redacción.

En cuanto a los límites de la iniciativa popular, poco puede decirse por lo que se refiere a las materias excluidas (artículo 2o.) ya que se trasladan a la ley orgánica las exigencias constitucionales, con un error, por cierto, al no mencionarse las reformas de la Constitución que, claramente, están excluidas de la iniciativa popular (artículo 166 de la CE); en cambio, algunos problemas suscitan las causas de inadmisión (artículo 5o.), especialmente la última (apartado *f*): la previa existencia de una proposición no de ley. Parece excesivo que ello opere como causa de inadmisión, en cuanto que, obviamente, ese tipo de proposiciones, como su nombre indica, no tienen por objeto la emanación de normas, que es justamente el fin de la iniciativa popular. 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. Ello puede subsanarse en la medida en que hay recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la resolución de la Mesa (artículo 6o. de la ley), recurso quizá comprensible, aunque con muchos reparos, desde el punto de

vista del órgano que produce la decisión y del derecho de participación, que se ejerce mediante la iniciativa popular, pero que, tal como están previstas las causas de inadmisión, le lleva al Tribunal a ampliar, de manera muy singular, por lo extensa, el canon o parámetro de la constitucionalidad.

Es curioso comprobar cómo, por lo que se refiere a las materias excluidas, nuestros constituyentes las hayan previsto para la iniciativa popular y no para el referéndum (y la explicación completa no reside en que el referéndum esté destinado a “decisiones políticas” y no a normas), cuando resulta que en Italia, Francia o Suiza, materias análogas se excluyen del referéndum de iniciativa popular, pero no de la iniciativa legislativa popular en sentido estricto. De todos modos, quizá el problema más interesante sea el de la interpretación de los límites. A mi juicio, y dado que las instituciones de democracia directa hay que considerarlas como excepción en nuestro sistema constitucional de democracia representativa, se impondría una interpretación extensiva de los límites si se tratase de referéndum o de verdadera iniciativa legislativa (es decir, de auténticos institutos de democracia directa), pero, en la medida en que aquí lo que existe es sólo propuesta de iniciativa (solicitud a la cámara y no participación en la adopción de decisiones), la interpretación que debe prevalecer de los límites es, indudablemente, de naturaleza restrictiva; es decir, a favor de la ampliación de la capacidad de propuesta de iniciativa legislativa popular.

Por último, quizá podría aludirse a otra cuestión, ciertamente interesante: la de la retirada de la iniciativa popular. En Suiza, como se trata de una auténtica iniciativa legislativa, la retirada siempre es posible. En Italia existe alguna polémica sobre ello, y así, por ejemplo, algunos autores (Bettinelli) defienden que sólo pueden retirar el texto los mismos firmantes, y otros (Spagna Musso) consideran que para la efectividad de la retirada basta que el número de firmantes que la apoye (de entre los que en su día presentaron el texto) haga rebajar la cifra de firmas a una cantidad inferior a la requerida para el ejercicio de la iniciativa.

En España, a mi juicio, deben distinguirse tres momentos: antes de la recogida de las firmas, parece no haber dudas en que el texto puede retirarse por la misma Comisión promotora (por cualquier causa y no sólo por la prevista en el artículo 6.3 de la Ley); después de la recogida y presentación de las firmas y antes de la toma en consideración, creo que no sería necesario para producir la retirada que todos los firmantes desistieran, bastaría que lo hiciese un número que rebajase a menos de 500,000 las firmas que se exigen; después de la toma en consideración por la cámara, nadie, excepto la cámara misma, puede retirar el texto, puesto que es a la cámara a la que se atribuye, en definitiva, la iniciativa legislativa auténtica y la que tiene, por ello, la libre disponibilidad del texto a lo largo del procedimiento legislativo.

5. La iniciativa para la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía

Ya me referí a estas modalidades de iniciativa al examinar las características generales del sistema. Parece claro que, en cuanto a la elaboración de los Estatutos (con la excepción de la vía prevista en el artículo 144, inciso *b*, de la CE), la iniciativa que ejercen las «asambleas» aludidas en los artículos 145 y 151 de la norma constitucional es una iniciativa auténtica, porque no existe toma en consideración por el Congreso de los Diputados, aunque, excepcionalmente, por las razones que también entonces señalé, los que ejercen la iniciativa no puedan, después, retirarla.

Me parece que tiene más interés dedicarle cierta atención al otro supuesto: la iniciativa para la reforma estatutaria. Ya adelanté que en todos los Estatutos se atribuye esa iniciativa a los gobiernos y Parlamentos autónomos, así como a las Cortes Generales (con algunas excepciones) y a veces también al gobierno del Estado. La cuestión es bastante compleja y exige que la tratemos con algún detalle.

A. *Iniciativa de los gobiernos y Parlamentos autónomos*

Iniciativa prevista en todos los Estatutos con una única excepción: la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra otorga la iniciativa de reforma al gobierno autónomo (la Diputación foral) y no al Parlamento. El procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa es, por obra de los Estatutos, pero sobre todo de los reglamentos parlamentarios, bastante similar en las diversas comunidades autónomas, salvo en Navarra, por lo que antes se dijo, y en Murcia, donde el reglamento parlamentario articula un proceso muy particular. En consecuencia, me ocuparé de lo que podría llamarse el régimen común y pasaré después a las excepciones navarra y murciana.

El régimen común de la iniciativa autonómica de reforma de los Estatutos consiste en un complejo proceso de preparación de esa iniciativa (o fase de propuesta) en la que se atribuye, al gobierno o a los parlamentarios, la capacidad de instar la iniciativa a través de un proyecto o una proposición de ley, que después ha de recorrer en la cámara todo el proceso de enmienda, debate y aprobación; es decir, todo el *iter* parlamentario de elaboración legislativa, con la peculiaridad de que para la aprobación del texto final por la cámara (salvo cuando se trate de reformas de escasa importancia, extremo previsto en ciertos Estatutos), se requieren mayorías cualificadas (dos tercios en Cataluña, Galicia, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León; tres quintos en Andalucía, Valencia y Asturias, y mayoría absoluta en el País Vasco, Castilla-La Mancha, Canarias y Baleares). Al final de ese proceso nos encontramos, pues, con una especie de ley aprobada por el Parlamento autónomo que se convierte en iniciativa legislativa ante las Cortes Generales. La iniciativa primera, es decir, la atribuida a los gobiernos y Parlamentos autónomos para la reforma del Estatuto, lo es, en verdad, para promover, poner en marcha, el procedimiento interno (autónomo) de reforma estatutaria, o en otras palabras, para preparar

la iniciativa (es decir, ejercer una especie de propuesta de iniciativa), pero, al final, el órgano que ejerce la iniciativa ante las Cortes Generales es la cámara legislativa autónoma, al aprobar el texto definitivo en el que esa iniciativa se concreta y remitirlo a las Cortes Generales para su tramitación como proyecto (quizá sería mejor decir “proposición”, aunque se trata de una proposición muy singular) de ley orgánica (sin pasar en las Cortes, como es obvio, por el trámite de la toma en consideración). Y ello es así en todos los supuestos: salvo en determinados casos en que algunos Estatutos prevén (los del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) que, para las reformas que tuviesen por objeto la mera alteración de la organización en los poderes públicos y que no afecten a las relaciones de la comunidad autónoma con el Estado, bastará la consulta a las Cortes Generales del texto de la iniciativa, sin perjuicio de la aprobación final, necesaria, de éstas. De todos modos, las Cortes siempre pueden decidir, en esos casos, que la reforma excede de tales limitaciones y que ha de seguirse el procedimiento general, aparte de que la peculiaridad en cuestión ha de conectarse con la exigencia del referéndum para la reforma de tales Estatutos. En definitiva, la iniciativa instada por el gobierno o la cámara de la comunidad se concreta a través del proceso parlamentario autónomo y se formula, en verdad, por la Asamblea legislativa al adoptar un texto final que representará la auténtica iniciativa de reforma de una ley orgánica estatal, como es el Estatuto, cualidad que éste nunca puede dejar de poseer pese a los importantes rasgos que lo diferencian de las demás leyes orgánicas.

La especificidad del procedimiento de iniciativa para la reforma del Estatuto de Murcia deriva del reglamento parlamentario y no del Estatuto, que en esta cuestión sigue el modelo común que acaba de examinarse. En este punto será, pues, el reglamento parlamentario el que se aparte de tal modelo (es decir, de los demás reglamentos de cámaras autónomas) al disponer (artículo 104) que la iniciativa para la reforma del Estatuto se ajustará al procedimiento establecido por el artículo 87.2 de la Constitución

para presentar proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados. En verdad, tal sistema no se diferencia sustancialmente, en cuanto a su regulación por el reglamento parlamentario de Murcia, del modelo común al que antes nos hemos referido, dado que se sigue, en el seno de la Asamblea legislativa, la misma tramitación que en los casos de proyectos y proposiciones de ley. La única diferencia de peso estriba en el enlace que expresamente se formula con la figura prevista en el artículo 87.2 de la CE, cuando resulta que lo que en dicho artículo se prevé es algo muy distinto a la iniciativa para la reforma de los Estatutos.

El problema que entonces puede plantearse es, justamente, el de la toma en consideración (a la que el propio artículo 104 del reglamento parlamentario murciano parece hacer referencia) por el Congreso de los Diputados. Toma en consideración preceptiva para todas las “propuestas” de iniciativa amparadas en el artículo 87.2 de la CE (y precisamente por ello son “propuestas” y no verdaderas “iniciativas”), pero que sería inadmisibles para la iniciativa de reforma estatutaria, que no es propuesta sino iniciativa auténtica (los términos del artículo 147.3 de la CE y del artículo 55 del Estatuto de Murcia son claros a este respecto). De ahí que, pese a la indudable confusión del reglamento parlamentario autonómico, deba concluirse que el texto adoptado por la Asamblea legislativa (en el que se concreta la iniciativa) no habrá de pasar, en el Congreso de los Diputados, por el trámite de toma en consideración.

La otra peculiaridad a la que antes me referí afecta al caso de Navarra. La iniciativa para la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero (que ha de considerarse como un verdadero Estatuto de autonomía, y así lo tiene confirmado el Tribunal Constitucional) no se atribuye al Parlamento foral (y tampoco a las Cortes Generales), sino sólo al gobierno autónomo (Diputación foral) y al gobierno de la nación (artículo 71 de la Ley) que, además, deberán acordarla (“negociarla”) de común acuerdo. Se trata, pues, de una propuesta de iniciativa, necesariamente pactada, que después se eleva a la cámara legisla-

tiva autónoma para su aprobación (no para su probable enmienda también, como en las demás Comunidades), de tal manera (artículo 152 del reglamento parlamentario navarro) que el texto se somete a un único debate de totalidad y a una votación de conjunto, y si se supera se envía a las Cortes Generales (ejerciéndose, en ese momento, la verdadera iniciativa). El carácter pactado de la iniciativa (o mejor dicho, el carácter de pacto “entre gobierno” de la propuesta de iniciativa) se corresponde con el carácter pactado de la misma reforma, explícito en el artículo 71 de la Ley: “Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente”.

B. Iniciativa del gobierno de la nación y de las Cortes Generales

Salvo en Navarra, donde la iniciativa se atribuye, como se ha visto, al gobierno y no a las Cortes y en Madrid, donde la iniciativa (asombrosamente) no se atribuye a ninguno de los dos órganos constitucionales (sólo se concede al gobierno y Parlamento autónomos y a dos tercios de los municipios), en todas las demás Comunidades, la propuesta de reforma puede efectuarla las Cortes Generales y en algunas de ellas (Asturias, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra y Baleares) también el gobierno de la nación.

Entre los muchos problemas que esta iniciativa plantea (me refiero sólo a los problemas de la iniciativa y no a los que afectan al resto del procedimiento de reforma, y por ello no he hablado de los que existen, y de bastante entidad, para la tramitación en las Cortes de las iniciativas de reforma procedentes de los órganos de la Comunidad), hay uno extraordinariamente complicado: el de la relación Cortes-Parlamento autónomos en el ejercicio de dicha iniciativa. Intentaré explicarme.

El reglamento del Congreso es sumamente parco en la materia, a la que dedica un solo artículo (el 145) en el que se dice que “la reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada con-

forme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante ley orgánica”. ¿Ha de sujetarse la iniciativa del gobierno estatal y de las Cortes a las normas estatutarias en cuanto a su ejercicio? ¿O por el contrario, ha de adecuarse a lo que la Constitución y los reglamentos del Congreso y del Senado establecen para la iniciativa legislativa en general? La cuestión no es baladí, porque en los Estatutos se ordena, sin matización alguna a este respecto, que el proyecto de reforma deberá ser aprobado por el Parlamento propio. ¿Significa ello que el proyecto elaborado por el gobierno de la nación ha de ser remitido no al Congreso, sino al Parlamento autónomo, o la proposición de ley del Congreso o del Senado, después de su toma en consideración, no puede continuar el proceso legislativo en las Cortes Generales, sino que debe ser remitida también al Parlamento autónomo, que en ambos casos ha de debatir y aprobar o no tales iniciativas? Ello, además de subvertir totalmente el procedimiento parlamentario estatal (y chocar con preceptos de la Constitución y de los reglamentos del Congreso y del Senado) convertiría a la iniciativa del gobierno y de las Cortes Generales en mera “propuesta” de iniciativa, sometida a la voluntad posterior de las cámaras autonómicas que son las que ejercerían la auténtica iniciativa al aprobar los textos, aprobación que sería, paradójicamente, a su vez, una iniciativa ante las Cortes Generales que tienen que aprobar, finalmente, la reforma estatutaria. Como se ve, aparte de un galimatías, el sistema estaría plagado de incongruencias.

Ha de interpretarse, pues, que lo que los Parlamentos autónomos deben aprobar son las propuestas de reforma surgidas en el seno de la comunidad, no las que provengan (con la única excepción del caso de Navarra) del gobierno estatal o de las Cortes Generales, que siguen el curso propio de las iniciativas para la reforma de leyes estatales, sin participación, en esos supuestos, de los Parlamentos autónomos (aunque sí con el referéndum cuando es la preceptiva para la reforma estatutaria). Esa me parece que es la interpretación correcta al del significado de los órganos gene-

rales del Estado que gobierno y Cortes poseen, así como de la naturaleza jurídica de los propios Estatutos.⁷⁴

De todos modos, no puede dejar de señalarse que la iniciativa para la reforma de los Estatutos refleja la situación en que se encuentra el propio sistema de reforma estatutaria, sistema extraordinariamente complicado, lleno de ambigüedades, incluso de contradicciones y lagunas, con un alto índice de heterogeneidad entre las diversas comunidades y muy necesitado de aclaraciones normativas y doctrinales.

V. CONCLUSIONES

Una vez examinados algunos de los problemas que plantean las diversas modalidades de iniciativa legislativa (no he dedicado una atención específica a la iniciativa para la reforma constitucional porque el supuesto se incluye, sin grandes problemas, en las vías previstas en el artículo 87.1 y apartado 2 de la CE), me parece que debo concluir afirmando la conveniencia de distinguir, como he venido poniendo de manifiesto a lo largo de este capítulo, iniciativa de propuesta de iniciativa.

Tal distinción se deriva, sin duda, de nuestro ordenamiento constitucional y resulta congruente tanto con la forma de Estado

⁷⁴ Con posterioridad a la publicación de este trabajo, he rectificado mi opinión en este punto, pues si bien hay razones para apoyar, con serios argumentos teórico-constitucionales e histórico-constitucionales (basados estos últimos en los precedentes sobre la reforma de los Estatutos catalán y vasco en la II República), la solución que aquí se sostiene, son de mayor peso los argumentos que conducen a entender que la iniciativa de las Cortes en la reforma estatutaria es, en realidad, una “propuesta” de iniciativa que habrá de ser presentada, necesariamente, en el Parlamento autonómico para que éste libremente la acepte (convirtiéndose entonces en iniciativa de ese Parlamento) o la rechace. Dicho cambio de criterio lo reconocí expresamente en mi trabajo “La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de autonomía”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, núm. 2, 1990, p. 34, Respecto de las razones en que se apoya ese cambio de criterio (sobre un asunto que no es nada simple, por cierto), me remito al aludido trabajo, donde se exponen con amplitud (pp. 33-41).

que allí se establece, como con la forma de gobierno que el actual parlamentarismo racionalizado ha adoptado en España, pues, atribuyéndose la propuesta de iniciativa a los parlamentarios, a los ministros, a las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas y a una fracción del cuerpo electoral, se atribuye, en cambio, la iniciativa propiamente dicha a órganos generales del Estado, que son, en consecuencia, los únicos capaces de imponer que un proyecto de norma pase en el Parlamento a la fase de deliberación y enmienda conservando, además, tales órganos, el derecho a retirarlo. Y ello es así para todas las leyes estatales, con la excepción, ya comentada (y creo que explicada) de los Estatutos de autonomía. En nuestro Estado compuesto, las leyes generales (generales en todos sus sentidos); es decir, las leyes estatales (con la salvedad, insisto, de los Estatutos) son iniciados por órganos generales y no por órganos parciales o fracciones de órganos. Cosa distinta es que estos órganos o fracciones tengan atribuidas facultades de propuesta de iniciativa; esto es, capacidad para instar a que la iniciativa se adopte, o si se quiere, participación en la preparación de la iniciativa misma.

La distinción no sólo me parece obligada, sino también salubre para nuestro sistema de producción normativa. Creo que algunas veces se ha pretendido, sobre la cuestión, suscitar en España un problema inexistente haciéndole decir a la Constitución lo que no dice. La Constitución habla, en el artículo 87.1, de “iniciativa legislativa” del gobierno, del Congreso y del Senado, y no de los miembros de estos órganos, y en el artículo 87.2 no dice “iniciativa”, sino propuesta o capacidad de proponer. Me parece que a ello nos debemos atener, con lo que nos evitamos, además (afortunadamente, por obra del propio tenor literal de nuestra Constitución), los múltiples problemas teóricos y prácticos que en otros países existen (por ejemplo, en Italia) como consecuencia de que la iniciativa legislativa no esté atribuida a las cámaras, sino a los parlamentarios.