

## SIGNIFICADO GENERAL DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

JOSÉ F. MERINO MERCHÁN

SUMARIO: I. ACOTAMIENTO DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA.—II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO Y LA INICIATIVA DE LEY DE LAS CÁMARAS.—1. *Iniciativa parlamentaria e independencia e inmunidad del Parlamento.*—2. *Iniciativa parlamentaria y el Self-Government de las Cámaras. Su restricción.*—3. *Iniciativa parlamentaria y el mandato de los parlamentarios.*—III. LA INICIATIVA Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO.—1. *Introducción: la asignación orgánica, material y formal de la iniciativa parlamentaria.*—2. *Influencia de la iniciativa parlamentaria en la función legislativa y en la génesis del Parlamento.*—3. *Fuentes de la función legislativa.*—A) *La iniciativa legislativa como fuente material y formal del Derecho. La formalización de la iniciativa por el Derecho constitucional.*—B) *Exteriorización de la iniciativa legislativa.*—1.º) *Concepto estricto y amplio de iniciativa legislativa.*—2.º) *Caracteres de la iniciativa legislativa.*—a) *La iniciativa como potestad constitucional.*—b) *La iniciativa como principio de la capacidad de autorregulación del ordenamiento jurídico.*—c) *La iniciativa como acto del proceso en que se sustancia la función legislativa.*—d) *Los sistemas de exteriorización de la iniciativa legislativa.*—1.º) *Precisión inicial.*

## I. ACOTAMIENTO DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

Resulta evidente afirmar que los actos de producción normativa que la ciencia política y administrativista llaman leyes formales constituyen la manifestación más genuina de la potestad parlamentaria.

La potestad legislativa en sentido amplio comprende toda la actividad normativa que despliega el Estado: leyes formales y materiales. Sin embargo, el objeto de nuestro estudio va a quedar circunscrito a las normas jurídicas para cuya elaboración intervienen las Cámaras Legislativas.

Pero dentro de la complejidad de actos que componen el procedimiento legislativo: 1) fase introductoria (iniciativa legislativa en sus varias formas); 2) fase constitutiva (aprobación de las Cámaras); y 3) fase integradora de la eficacia (constituida en los Estados Europeos continentales, por la promulgación y publicación, sólo después de la cual aparece la ley con eficacia «erga omnes» respecto de todos los ciudadanos) (1), nuestro análisis va a centrarse fundamentalmente en la fase introductoria del procedimiento legislativo.

Y, aún este marco excede de nuestro propósito, por cuanto que la fase introductoria de la función legislativa es extremada-

---

(1) BISCARETTI DE RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 388.

mente heterogénea al consistir esa primera fase, en la iniciativa que pone en marcha la elaboración de las leyes formales, y manifestarse de muy variados modos: a través del Gobierno, del Parlamento, del electorado y, en fin, a través de otros sujetos, órganos e instituciones públicas del Estado.

Más adelante se examinarán estos modos de iniciarse el procedimiento legislativo. Por ahora baste dejar claro que, por lo general, la fase introductoria del procedimiento legislativo es promovida por el Gabinete a través de los proyectos de ley al corresponderles la acción política, social y económica de Gobierno.

Ocurre, no obstante, que cuando la acción del Gobierno es incompleta o defectuosa, las Cámaras suplen o complementan la iniciativa legislativa del ejecutivo asumiendo por sí misma los actos de iniciación de procedimiento legislativo.

Con las salvedades conceptuales y terminológicas que más adelante se expondrán, el acto de iniciación por el que se pone en marcha el mecanismo del procedimiento legislativo a instancias del propio Parlamento, de algún grupo parlamentario o de alguno de sus miembros en particular, se llama proposición de ley. He aquí el acotamiento de la cuestión objeto de este estudio. Obviamente, y a pesar del escueto acotamiento que tiene el estudio de la proposición de ley, es obligado examinar aunque sea en sus aspectos más relevantes la función legislativa, como institución fundamental de la potestad normativa del Estado; en otro caso, no podría encontrarse sentido a la iniciativa legislativa del Parlamento sin comprender globalmente el significado de la función en donde se incardina.

Asimismo, las proposiciones de ley que pueda promover el Parlamento no son independientes del concepto genérico de la iniciativa legislativa, porque forma parte de ella como fase introductoria del procedimiento legislativo, y en tal sentido, y desde un planteamiento rigurosamente formal, la iniciativa legislativa parlamentaria es simplemente una variante de la iniciación del procedimiento tendente a producir una norma jurídica de rango formal.

Por ello, el interés de estudiar la iniciativa legislativa parlamentaria estriba en el significado, alcance y procedimiento que deba

tener la proposición de ley. Es decir, que la peculiaridad de la institución no está en que se manifieste como una simple modalidad «rara avis» de iniciar el procedimiento legislativo, sino en encontrar la clave del por qué el Parlamento invade, naturalmente con presupuestos legitimadores, una esfera de competencias usualmente atribuidas al Gabinete: la facultad de presentar proyectos en las Cámaras como instrumentos idóneos para desplegar su acción de Gobierno.

El tema cobra mayor relieve si se piensa la evidente supremacía técnica y de medios que tiene la Administración pública en su labor cotidiana de apoyo y soporte al Gobierno sobre el Parlamento. La cuestión de la pérdida de iniciativa por parte del Gabinete en la presentación de proyectos de ley en beneficio del Parlamento que lo suple con proposiciones de ley, sólo tiene respuestas políticas; ya que, en el caso límite de que las Cámaras iniciasen y aprobasen una propuesta de ley de importancia vital contra la expresa oposición del Gabinete, este último tendría que dimitir.

Es necesario indicar que, así como la posibilidad de que disposiciones del Poder ejecutivo tengan valor de ley formal, significa una excepción de tal naturaleza que debe hacernos meditar con toda atención sobre su problemática fundamental (2), es asimismo extraordinario, pero no por ello a veces es infrecuente que las Cámaras legislativas no vean reducido su papel, en la función legislativa, a la mera discusión y aprobación de las normas sino también a instar la elaboración.

Por ello, resulta curioso constatar cómo la célebre doctrina de MONTESQUIEU (3) sobre la división de poderes transplantada a la

---

(2) GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 862.

(3) «Hay, decía MONTESQUIEU, en todo Estado, tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil. Por la primera de ellas, el príncipe o magistrado crea leyes para un cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se le denomina la potestad de juzgar; y a la otra, simple-

primera Constitución escrita de raigambre democrático, como fue la de los Estados Unidos de Norteamérica, tenga hoy un sentido paradójico, quizá al ser una copia fiel de las instituciones inglesas del siglo XVIII, al estar privados el Presidente y los Secretarios de Estado de la facultad de iniciar el procedimiento legislativo (4).

El gran sarcasmo estriba en que mientras la doctrina de la separación de poderes impedía otorgar la iniciativa legislativa al ejecutivo, en los tiempos presentes lo excepcional es que las Cámaras asuman esa competencia «dormida» y lo normal es que las cuestiones que exigen calendario y desarrollo legislativo queden reservadas a la iniciativa del Gobierno. Sería insólito pensar hoy que las Cámaras pudieran asumir la iniciativa legislativa que comporta todo programa de Gobierno.

En consecuencia, cabe afirmar que la iniciativa legislativa está monopolizada por el Gobierno dada la inmensa complejidad que entraña la vida social, económica, financiera, etc., de las sociedades industrializadas, y que la presentación de proposiciones de ley tienen un sentido puntual y marginal con respecto a los proyectos.

La afirmación anterior no quita valor ni importancia a las proposiciones de ley sino que únicamente sitúa la institución en sus justos términos; y a la inversa cuando en un sistema político determinado las proposiciones de ley proliferen, incluso, desplazando a la iniciativa del Gabinete respecto de determinadas cuestiones, es porque el Gobierno, y en último término, la opción política que está en el poder, está fracasando en la gestión encomendada por sus electores.

Bien que a la postre hay que afirmar, que sea excepcional u ordinario el uso de la iniciativa legislativa parlamentaria, y, sean

---

mente, la potestad ejecutiva del Estado» (MONTESQUIEU, *Espirit des Lois*, trad. por T. NUGENT, Londres, 1878). Puede observarse cómo en el rígido planteamiento de MONTESQUIEU la potestad legislativa que lleva implícita la iniciativa a presentar leyes es asumible sólo por el Poder Legislativo.

(4) En Estados Unidos la carencia de iniciativa legislativa por parte del Presidente se suple con sus mensajes al Congreso que son algo más que «disparar al aire», como diría BRYCE, y a través de los grupos de presión y los contactos de pasillo. (Sobre este punto, NOAM CHOMSKY, *America and this New Mandarins*, trad. cast., *La responsabilidad de los Intelectuales*, Barcelona, Ariel, 1969).

causas políticas o no, las que exciten o promuevan la presentación de las proposiciones de ley, dos son los principios que ha de presidir toda la exposición ulterior:

- 1.º El carácter parlamentario de la proposición de ley. Se trata de un acto de naturaleza parlamentaria. Con la cual queremos hacer especial énfasis en la importancia genérica del «acto parlamentario» en contraposición con el «acto administrativo» o el «acto jurisdiccional», como funciones típicas de los tres poderes clásicos (5).
- 2.º Pero, la proposición de ley es algo más específico que un acto parlamentario, o es una simple iniciativa de ley-acto parlamentario preparatorio o bien, cuando ese acto preparatorio es confirmado mediante el especial requisito de la toma en consideración, se convierte en un acto legislativo.

Es evidente, por lo cual, que desde ese punto de vista dinámico y funcional la proposición de ley parte de la teoría de la actividad normativa del Estado; desde un punto de vista estático, la proposición de ley está integrada en la teoría de la iniciativa legislativa; y finalmente, desde una óptica institucional y orgánica es parte del cometido legislativo que tiene asignado las Cámaras, en contraste con otras competencias histórica y constitucionalmente asumidas, como son, por ejemplo, las funciones de fiscalización y control de Gobierno.

---

(5) Somos conscientes que los poderes no están divididos como supuestas funciones abstractas, de modo que cada uno tenga que expresarse necesariamente en una forma única. (Véase en este sentido, PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 369 y sigs., y también GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1975, pág. 340). Pero hacemos hincapié en la forma de manifestarse las funciones que históricamente tienen atribuidos los Parlamentos. En este sentido, la doctrina del famoso Decano de Burdeos LEÓN DUGUIT es aún válida puesto que tipifica el acto jurídico como expresión de cada una de las funciones más paradigmáticas del Estado (así, *L'Etat le droit objectif et le loi positive*, París, 1901, *Traite de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1921; *Le Droit Social, le Droit Individual et la Transformation de L'Etat*, 3.ª ed., 1921, ed. española, prólogo de A. POSADA; *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4.ª ed., 1923, ed. esp., de G. ACUÑA; *El Pragmatismo Jurídico*, ed. esp. de Q. SALDAÑA, Madrid, 1924, entre otras).

## II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO Y LA INICIATIVA DE LEY DE LAS CÁMARAS

La proposición de ley como forma de manifestarse la iniciativa de ley parlamentaria, es un instrumento extremadamente útil en la Democracia moderna al revelarse como un mecanismo de reposición a la acción legislativa del Gobierno. Sería difícil de explicar, políticamente y jurídicamente y aun podría crear un vacío peligroso en el juego de los «cheks and balances» de los esquemas de poder, la ausencia de la iniciativa legislativa parlamentaria en quien tiene histórica y constitucionalmente asumida la función legislativa: el Parlamento.

Es una potestad parlamentaria que emerge en momentos concretos y determinados, pero su sólo reconocimiento positivo en los textos y usos constitucionales es suficiente para garantizar la normal actividad legislativa del Estado. Si el Gabinete no afronta las acciones de Gobierno que demanda la sociedad mediante la iniciativa legislativa gubernativa, el Parlamento no sólo cumplirá con la función de legislar, sino que también la promoverá supliendo esa iniciativa con la suya propia manifestando en un acto parlamentario, que encarna como ningún otro, que pueden hacer o darse las Cámaras, a la soberanía popular.

La proposición de ley, así planteada, es un acto de soberanía popular indirecto como contraste al acto de soberanía directo que representa la iniciativa legislativa popular, que igualmente aflora en la escena política y constitucional cuando a juicio del electorado o una de sus partes, se produce un vacío legislativo respecto a una materia que estiman ha de ser regulada por ley formal por su interés social, corporativo o institucional. Pero, ésta es otra cuestión, y otro tema, y obedece a presupuestos distintos aunque afines al de la iniciativa legislativa parlamentaria.

En definitiva, la iniciativa legislativa parlamentaria es una institución apenas visible, pero incorporada activamente al juego y a la vida parlamentaria.

Si como ha dicho SIR MAURICE AMOS (6): «la disolución consti-

---

(6) MAURICE AMOS, *La Constitution Anglaise*, trad. de P. DE LA PRADELLE, vol. V, de la *Bibliothèque Constitutionnelle et parlementaire contemporaine*, París Sirey, 1935, pág. 98.

tuye uno de los medios que aseguran al Gobierno un cierto poder independiente con respecto al Parlamento», por nuestra parte podemos afirmar que, la iniciativa legislativa parlamentaria constituye uno de los medios que aseguran al Parlamento un cierto poder independiente con respecto al Gobierno. Pues, puede decirse, que el derecho de disolución es al Parlamento lo que las proposiciones de ley son a la iniciativa legislativa gubernativa.

Ciertamente, y en ello venimos insistiendo, el Gobierno conoce mejor los problemas y aspiraciones del país, por lo cual están en mejores condiciones de satisfacerle, promoviendo la función legislativa de las Cámaras. Pero como dijo ROSSI, «conocer no es siempre querer, y ¿dónde está la garantía de que el poder ejecutivo, investido sólo de iniciativa apoyará al poder legislativo en todas las propuestas necesarias que propongan innovaciones que disminuyen su autoridad o peligran sus hábitos?» (7). He aquí porqué, al lado de la iniciativa del poder ejecutivo, la iniciativa parlamentaria tiene su razón de ser, dirá MICHON (8).

La sola existencia de un Gobierno con responsabilidad parlamentaria no es suficiente para asegurar una buena legislación adecuada a las necesidades que la sociedad demanda ante la inercia o negligencia del poder ejecutivo. Es necesario, además del control y fiscalización del Gabinete, la posibilidad de que el Parlamento pueda ejercitar el acto primordial de la función legislativa, esto es, la iniciativa.

Podría argumentarse que el derecho de enmienda que ejerce el Parlamento es suficiente para participar en la función legislativa. Sin embargo, como en su momento se examinará, es evidente que el derecho de enmienda es un poder del Parlamento limitado a modificar, suprimir o añadir el proyecto de ley presentado por el Gobierno, pero salvo en el caso de la enmienda a la totalidad con texto alternativo, la enmienda es un simple incidente de la iniciativa legislativa del poder ejecutivo.

El derecho de enmienda no suple a la iniciativa del Parlamento, sino que es un acto parlamentario incorporado a la fase constitu-

---

(7) ROSSI, *Cours de Droit Constitutionnel*, 86 leçon, T. IV, pág. 139.

(8) MICHON, *L'Initiative Parlementaire et la Réforme du Travail Legislatif*, París, 1898, pág. 4.

tiva del procedimiento legislativo. Por eso, las enmiendas a la totalidad presentadas a la iniciativa legislativa del Gobierno están sometidas, por lo general, a un trámite especial de ratificación del proyecto, y una vez que la Comisión correspondiente o, en su caso, el Pleno se han pronunciado favorablemente, se sigue sustanciando el procedimiento legislativo.

En consecuencia, por tanto, el reconocimiento de las Asambleas, es un principio político que, trayendo causa de la doctrina de la división de poderes, constituye un fundamento sólido de la independencia del Parlamento como representación de la soberanía popular frente al Gobierno.

El ejercicio activo y sistemático de ese principio político, que es la iniciativa del Parlamento de las democracias occidentales, ha de entenderse como un grave toque de atención a la política del Gobierno en materia legislativa.

Señalemos que las quiebras de la iniciativa legislativa se deben a dos clases de motivos: por razón de los esquemas de poder y por razón de la materia sobre la que incide la iniciativa.

De un lado, la iniciativa como mecanismo parlamentario restaurador y garantizador de la independencia del Parlamento quiebra en aquellos sistemas políticos donde no existe un control del poder, es decir, en los regímenes donde no hay ni formal ni materialmente «censores de los gobernantes» (9). Es éste el caso del régimen autoritario y dictatorial. En este caso, el acto que origina la función legislativa está atribuido por lo general de forma excluyente al ejecutivo. Había que citar aquí, sin perjuicio de las matizaciones que más adelante se harán, el régimen presidencial que se instaura es la Constitución americana de 1787, en donde, como ya hemos comentado, la separación de poderes se aplicó de forma rígida. Pero, inmediatamente se ha de señalar que la separación de poderes, organizada en esa constitución, se ha visto fuertemente atenuada en la práctica, de dos maneras. En primer lugar, porque se ha

---

(9) Esta expresión muy utilizada aparece por primera vez en RAYMOND ARÓN, *Sociología de las Sociedades Industriales*, Les Cours de la Sorbone 1959 (cita tomada de A. HAURIUO, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, 2.ª ed., 1980, pág. 74).

incrementado mucho el papel del Presidente, que se ha convertido en el motor de la vida política y legislativa del país y a menudo arrastra al Congreso a seguir sus puntos de vista cuando éstos son aprobados por la opinión pública. En segundo lugar, por haberse establecido, como ya hemos dicho, un cierto «parlamentarismo de pasillos», y así los Secretarios de Estado toman contactos oficiosos, pero eficaces con el Congreso. Sin estos correctores, el régimen no hubiera podido funcionar (10). Además hay que indicar que el veto, institución netamente presidencial, constituye un instrumento corrector a la iniciativa legislativa de las Asambleas en estos regímenes políticos.

Por otra parte, la iniciativa parlamentaria ha encontrado, por razón de la materia, una quiebra insalvable. Nos referimos a la materia financiera. Así como en el caso anterior la ausencia de iniciativa de ley de las Asambleas tenían un fundamento político, ahora lo será técnico, aunque desde nuestro punto de vista recusable desde el terreno de los principios a los que sirve toda proposición de ley. La especialidad de las leyes presupuestarias y tributarias han llevado a la mayor parte de las Constituciones modernas a excluir estas cuestiones del ámbito material de las proposiciones de ley. En estos casos el Parlamento tiene que recurrir al incidente, es decir, a la enmienda.

Es lógico reconocer que el carácter periódicamente anual de la Ley del Presupuesto justifique el desplazamiento en esta materia de la proposición de ley, que juega supliendo la falta de iniciativa con otra iniciativa, hecho que es difícil de imaginar pudiera producirse en el tema del Presupuesto, salvo gravísima responsabilidad política del Gobierno.

A esos efectos, hay que recordar que todo debate y votación sobre los presupuestos encierra una auténtica moción de confianza o de censura, depende de los casos, para el Gabinete. Circunstancia ésta que sustituiría la toma en consideración por el Pleno del Parlamento que comporta toda proposición de ley, y que es igualmente un acto del Pleno de la Cámara que juzga no sólo la oportunidad

---

(10) En este sentido, A. HAURIOU, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, ob. cit., pág. 41.

de la iniciativa, sino al propio Gobierno, y, que puede derivar hacia una responsabilidad política inmediata o diferida para el mismo.

Las propuestas de ley de origen parlamentario que tienen un fundamento nítido, como hemos intentado señalar, en las democracias parlamentarias, son a pesar de todo, más una institución de carácter formal y cautelar que de contenido real y continuo. La razón de ello está en que difícilmente podrá prosperar una iniciativa legislativa parlamentaria si el Gobierno, y, sobre todo el grupo político del Gobierno representado en la Asamblea, se opone a su tramitación. Bien manifestando su criterio en contra de la proposición, bien votando en contra en la toma en consideración de la misma.

He aquí, una razón más, vista desde el punto de vista de la iniciativa legislativa, de la debilidad de los Parlamentos frente a la normal cohesión interna de los Gabinetes.

Pero el reconocimiento por vía positiva o consuetudinaria de la iniciativa parlamentaria es absolutamente necesaria en los sistemas políticos contemporáneos.

Veamos sus conexiones con otras instituciones representativas de la llamada soberanía parlamentaria.

### 1. *Iniciativa parlamentaria e independencia e inmunidad del Parlamento*

El reconocimiento de la iniciativa parlamentaria es necesaria políticamente en cuanto que constituye una manifestación del Fuero de independencia del Parlamento. La libertad del Parlamento frente a la influencia del Gobierno y/o de la Corona fue alcanzada con gran dificultad, y es necesario una vigilancia constante a la vista de su decadencia en la actual autocracia, ha dicho LOEWENSTEIN.

El sistema político dominante durante siglos, el absolutismo de la Corona y de las clases unidas a ella, entregó, no sin haber luchado fuertemente, un monopolio del poder político. El objetivo fundamental de la primera época del constitucionalismo fue eman-

cipar al Parlamento de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas (11).

La lucha de la independencia política del Parlamento frente al Gobierno, ha tenido un escenario especialmente importante en la cuestión de la potestad legislativa. La eliminación de la preponderancia absoluta en el proceso legislativo, que el Gobierno había alcanzado a través del nombramiento de los miembros de la Asamblea ha basculado hacia una preponderancia relativa. Ya que, la práctica del nombramiento de los diputados por el Gobierno que había sido inaugurado por Napoleón I, quien designaba a todos los miembros de las tres Cámaras —el Tribunado, el Cuerpo legislativo y el Senado—, derivó luego sólo al nombramiento selectivo de la Cámara alta, la cual se plegaba sistemáticamente hacia el Gobierno dadas las vinculaciones personales con el mismo. Posteriormente, las primeras Cámaras evolucionan hacia formas de composición mixta entre detentadores hereditarios y por sufragio censatario y/o universal (12).

He aquí uno de los motivos por los que la Cámara alta haya estado privada de iniciativa legislativa en muchos sistemas políticos históricos y aun contemporáneos. Y, solamente cuando estas Cámaras se organizan a partir del sufragio universal se les reconoce la iniciativa y la potestad legislativa plena. La segunda manifestación política de la independencia del Parlamento que tiene reflejo

---

(11) LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, Barcelona, 1965, pág. 255.

(12) Véase a este respecto, DESPLACES, *Senats et Chambres Hautes*, París, 1893; TEMPERLEY, *Senats and upper Chambers*, Londres, 1910; SHARP, *Le probleme de la Seconde Chambre et la Democratie Moderne*, Burdeos, 1922; LASKI, *The Problem of a Second Chamber*, Londres, 1925; MORRIOT, *Second Chambers*, Oxford, 1927; BAIONE, *La Cámara Alta: Origine e Sviluppo*, Florencia, 1935; TUPINI, *Il Senato*, Bolonia, 1945; GUORINO, *Del Sistema Bicamerale (una rassegna)*, 1953, L. XV, 207; SCHWARZ-LIEBENMANN VON WAHLENDORF, *Struktur und Funktion der Sogenannten Zweiten Kammer*, Tubinga, 1958; PARCEVAL, *The Commons Grant, the Lords Assent*, Londres, 1952. En la bibliografía española, entre otras, FRAGA IRIBARNE, *La Cámara de los Lores en el siglo XX*, Re. E. P., 1959, núm. 106, y *El Parlamento Británico*, I.E.P., Madrid, 1961; SARACIBAR, *La reforma de la actual composición del Senado. Apuntes para el Estudio de una fácil y necesaria modificación del alto cuerpo colegislador*, Madrid, 1921; PÉREZ SERRANO, *ob. cit.*, pág. 737 y sigs.

directo en el proceso legislativo, y por tanto en su iniciativa, lo constituye la inmunidad parlamentaria.

Los viejos y venerables privilegios, de inviolabilidad e irresponsabilidad, que amparan a los miembros de las Cámaras contra cualquier persecución penal o administrativa por acciones realizadas en el ejercicio de actos parlamentarios, es una garantía para el ejercicio en libertad de las facultades de propuesta legislativa y enmienda de las Asambleas.

En los Estados autocráticos, la quiebra de este privilegio ha dado lugar a Parlamentos carentes de personalidad y de iniciativa, sometidos a la voluntad del poder ejecutivo.

La técnica del «freedom from arrest» derivó del Derecho inglés al Derecho continental por medio del Decreto dado en Francia el 23 de junio de 1789, norma ésa que constituyó el punto de referencia para los modernos Estados democráticos. La mecánica del sistema de inmunidad se reduce a que el poder judicial y gubernativo soliciten de la Asamblea correspondiente autorización para proceder contra los miembros de la Cámara. El Parlamento asume una función específicamente jurisdiccional al decidir sobre la conveniencia de acceder o no, al procesamiento de los miembros de las Asambleas.

La inmunidad parlamentaria es así una institución que garantiza, entre otros aspectos, la iniciativa de ley parlamentaria al someter a la previa y extraordinaria autorización de las Cámaras el sometimiento a procedimiento penal, el arresto (salvo «in fraganti») o el sometimiento a otra provisión de policía que implique una restricción de la libertad personal. Todo lo cual, conlleva necesariamente a la inviolabilidad personal por los actos parlamentarios por toda la duración de la legislatura.

Excede de nuestro propósito profundizar más en el tema de la inmunidad parlamentaria, traído a colación en este estudio a los únicos efectos de demostrar cómo la propuesta de ley parlamentaria y el derecho de enmienda (y en consecuencia la libertad de opción y de voto) se encuentran cauteladas en toda su extensión por la irresponsabilidad e inviolabilidad de los miembros del Parlamento en su condición de titulares del órgano constitucional del Estado que detenta la soberanía popular. Indiquemos, para terminar esta cuestión, que la inmunidad parlamentaria es un privilegio que a pesar de su larga tradición y de haberse superado las condi-

ciones históricas de su aparición, sigue hoy fuertemente implantada en los sistemas políticos democráticos (13).

Otra manifestación de la independencia del Parlamento que ha influido poderosamente en la libertad de propuesta legislativa de las Cámaras, ha sido el principio prohibitivo del mandato imperativo de los miembros de las Asambleas, enunciado por primera vez en la Ordenanza francesa de 24 de enero de 1789, promulgada por Luis XVI convocando a los Estados Generales. Con la prohibición de ese mandato se pretendió otorgar plena libertad de decisión a las personas elegidas como representantes. En realidad se trata de una prolongación de la inmunidad parlamentaria porque lo que se pretende es conferir plena libertad de decisión a los miembros parlamentarios garantizando la irresponsabilidad política de los parlamentos hasta el término de su cargo frente a las posibles o hipotéticas instrucciones de sus electores (14). Sin perjuicio de los compromisos electorales asumidos los miembros del Parlamento

---

(13) En el derecho parlamentario español la institución se recoge por primera vez en la Constitución de 1812. En la vigente Constitución española la inmunidad parlamentaria se encuentra amparada en el artículo 71. El procedimiento del suplicatorio se halla regulado en los Reglamentos de las Cámaras. En la bibliografía española hay que citar las obras ya clásicas de TEJADA DE VALDOSERA, *De la índole y extensión de las inmunidades parlamentarias*, Madrid, 1894; BUGALLAL, *La inmunidad parlamentaria*, Madrid, 1912; GONZÁLEZ LANUZA, *La inmunidad parlamentaria*, 1920; XIFRA HERAS, *Inmunidad parlamentaria*, Nueva Enc. Jurídica, 1965, pág. 719 y sigs.; más recientemente, PORTERO GARCÍA, *Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria*, Málaga, 1979. De la bibliografía extranjera, citaremos como más representativas: MAY, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usages of Parliament*, Londres, 1883; ORLANDO, *Della Responsabilita Penale dei Membri del Parlamento*, A.D.P., 1893, así como, *L'Inmunite del Locaux Parlementaires*, Re. D.P., 1898, e *Inmunita Parlamentare ed Organi Sovrani*, R.D.P., 1933; DRAGO, *L'evolution recente de la Notion d'Inviolabilite Parlemtaire*, Re. D.P., 1949; HERZOG, *Les Inmunites Parlemtaires en Droit Campere*, Rev. J.H.P.C., 1956, pág. 73.

(14) En la Constitución española en vigor la prohibición del mandato imperativo está recogido en el artículo 67.2. Son clásicas las obras de DANDURAND, *Le Mandat Imperatif: Etude de Droit Contitutionnel*, París, 1896; ADLER, FREIES, *Oder Imperatives Mandat?*, 2. p. 1929, pág. 141. Más reciente es el trabajo de BISCARETTI DI RUFFIA, *Su Alcione Recenti Procedure e Tendenze Contraire al Principio dell'Irresponsabilita Política Parlamentare*, Ra. D.P. 1947, I, pág. 85, y *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 296 y siguientes.

representan intereses políticos generales, y sus propuestas de ley han de estar al servicio de esos intereses.

## 2. *Iniciativa parlamentaria y el Self-Government de las Cámaras. Su restricción*

Desde el punto de vista jurídico-constitucional la iniciativa de ley parlamentaria es preciso tenerla reconocida, en primer lugar, como mecanismo de reposición ante una eventual ausencia o decaimiento de la iniciativa gubernativa. Tal situación puede generarse, o, por grave negligencia de la acción del Gobierno, o, por crisis internas del Gabinete motivadas por razones de coalición electoral o parlamentaria que imposibilitan el normal funcionamiento de la función ejecutiva, y, por tanto, de su iniciativa legislativa.

En segundo lugar, la paulatina eliminación del control gubernamental sobre la organización interna del Parlamento (elección del presidente y de la mesa, autonormación reglamentaria, convocatoria de sesiones, suspensión y disolución de las Cámaras), ha favorecido, sin duda el ejercicio de la iniciativa legislativa parlamentaria. El recuerdo del reinado de Carlos II, gobernando desde 1629 a 1640 sin Parlamento, fue un abuso histórico contra el que reaccionaron el Triennial Act de 1643 y el Septennial Act de 1715. Estas leyes han forjado en los regímenes políticos democráticos el complejo «self-government» de las Asambleas frente al poder ejecutivo. A juicio de LOEWENSTEIN (15), el reconocimiento del derecho ilimitado del Parlamento a un «self-goverment» para cuestiones internas, derecho que promulgan hoy todas las Constituciones de la V República francesa, al tener que ser presentados los reglamentos parlamentarios de ambas Cámaras al Consejo Constitucional que informará sobre su constitucionalidad. El significado de esta fiscalización supone en el régimen político francés, un gravísimo control a la manifestación más genuina de la iniciativa parlamentaria de la Asamblea Nacional y del Senado, y que viene dada por la elaboración de sus respectivos reglamentos internos (16).

(15) LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 256.

(16) Contrasta la Constitución francesa con la española de 1978, en cuyo artículo 72 se reconoce a las Cortes Generales una amplísima autonomía presupuestaria, reglamentaria y orgánica.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el carácter no permanente, o mejor dicho, discontinuo de las Cámaras legislativas han supuesto un velado freno a su iniciativa de ley. El carácter constitucional periódico de las sesiones de los Parlamentos de todo el mundo, y sobre todo la amenaza de su disolución por parte del Poder Ejecutivo, suponen en el plano teórico, una merma para su potestad de hacer propuestas de ley.

Sin embargo, prescindiendo de lo que BAYÓN llamaba disoluciones ilegales (17), por no entrar propiamente en la órbita jurídica, que debe circunscribirse al régimen jurídico contemplado en las normas constitucionales, el dispositivo de la disolución ha evolucionado hacia los sistemas políticos parlamentarios por ser absolutamente incompatibles con el régimen asambleario —salvo el caso excepcionalmente raro de la autodisolución—, como con el sistema político presidencialista (18). Lo interesante es señalar, sin perjuicio de ulteriores matizaciones, que así como en el arsenal de los controles interorgánicos el voto de no confianza es el arma principal del Parlamento contra el Gabinete, el derecho del Gobierno a disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones es la contracción equilibradora del Gobierno frente a la Asamblea. Dentro del marco del auténtico parlamentarismo ambos medios están, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX, indisolublemente unidos, como anillos al dedo. En torno a estas dos instituciones gira el proceso del poder político (19).

Como quiera que el tema de la iniciativa parlamentaria de ley remite, ineluctiblemente a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, y, en particular a la cuestión de confianza por el desafío político que supone la toma en consideración de la proposición, se llega así al equilibrio de que ya hablamos entre proposición de ley y derecho de disolución. BURDEAU ha dicho que, la iniciativa no gubernamental reviste una salida que la aleja de su significación primitiva: es sin duda la presentación de un proyecto, pero es

---

(17) BAYÓN CHACÓN, *El Derecho de disolución del Parlamento*, pról. PÉREZ SERRANO, Madrid, 1935, pág. 29.

(18) Véase, MOHRHOFF, *La Disolución des Assemblies Legislatives dans les Constitutions Modernes*, Roma, 1953.

(19) LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 280.

también una ofensiva contra el Gobierno. Esta desviación, dice el ilustre tratadista, es particularmente evidente en los regímenes parlamentarios donde, sobre el rechazo o la adopción de una proposición, el Gobierno pone la cuestión de confianza (20). Será, en definitiva, el electorado quien pronuncie su veredicto sobre la controversia jurídica-política planteada a propósito de la proposición de ley.

En general, los ordenamientos jurídico-constitucionales han adoptado mecanismos tendentes a evitar el guillotiniamiento sistemático, por vía de disolución del Parlamento, de las propuestas de las Cámaras cuando éstas suponen una prueba para la confianza del Gabinete. Así, LOEWENSTEIN (21) señala las siguientes: 1.º las nuevas elecciones tendrán lugar dentro de un tiempo determinado tras la disolución parlamentaria, y que el nuevo Parlamento se reunirá por primera vez tras un período también fijado; 2.º para disolver la Cámara baja es necesaria la aprobación de la Cámara alta (así, Francia III República, Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875, artículo 5.º); 3.º la disolución no podrá ser llevada a cabo «por el mismo motivo» (Constitución Weimar, artículo 25); 4.º la disolución está absolutamente prohibida dentro de un período determinado, tras las elecciones generales, prescrito constitucionalmente (Constitución francesa de 1946, artículo 51 y Constitución de 1958, artículo 12.4); 5.º excepcionalmente se limitará, por medio de un control interorgánico ejercido por el Jefe del Estado. Por regla general, el Presidente del Estado está obligado constitucionalmente a conceder al Gabinete la disolución que éste pide (según la Constitución del Eire de 1937, el Presidente puede, sin embargo, negar la disolución «con absoluta discrecionalidad»); 6.º finalmente, la Constitución de De Gaulle de 1958 ha introducido una nueva variante de la técnica de disolución: la decisión de disolución está sometida absolutamente al poder discrecional del presidente que tan sólo tendrá que consultar al Primer Ministro y a los Presidentes de ambas Cámaras (artículo 12.1), estando liberado del requisito de refrendo por parte del primero (artículo 19).

---

(20) BOURDEAU, *Traite de Science Politique*, 12.ª ed., 1974, tomo VIII, pág. 493.

(21) LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, pág. 282. En el derecho constitucional español, artículo 115 del Texto Fundamental.

En definitiva, la forma en consideración como cuestionamiento de la confianza del Gabinete traslada al electorado, con mayor o menor restricción, a través del derecho de disolución, es la solución al bloqueo que puede presentarse entre los detentadores del Poder ejecutivo y legislativo ante la propuesta de ley del Parlamento.

### 3. *Iniciativa parlamentaria y el mandato de los parlamentarios*

Si bien es cierto, como ya hemos expuesto, que en los sistemas democráticos contemporáneos los miembros del Parlamento no se encuentran vinculados a mandato imperativo alguno, y, si por el contrario responden al mandato representativo de toda la nación, en cuanto que titulares del órgano constitucional destinado a desarrollar fundamentalmente la función legislativa, no deja de ser una práctica cotidiana y hasta encuentra su fundamento en la propia naturaleza de las cosas, que los elegidos sirvan más y mejor a los intereses del grupo, colegio, comarca o localidad o circunscripción donde han obtenido su modificación (22). Desde este punto de vista, la proposición de ley es el vehículo ideal para plasmar en una norma jurídica las necesidades socioeconómicas de una región o de una provincia. La iniciativa de ley parlamentaria pone en marcha el procedimiento legislativo para regular cuestiones pendientes de ámbito local sólo conocidas en profundidad por los miembros del Parlamento elector por esas circunscripciones.

Más dudoso es aceptar, en el terreno de los principios políticos y aun desde la propia independencia de criterio de los diputados y senadores, el plegamiento de estos últimos a los dictados de los grupos económicos y de presión de la circunscripción electoral, que aspiran mediante su influencia directa sobre aquellos en satisfacer intereses económicos personales corporativos o sectarios no siempre concurrentes con los intereses políticos generales de la colectividad popular (23). He aquí, cómo a través de la iniciativa legislativa

---

(22) Véase DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la Représentation Politique*, Etude mestre, 1956. SCHEUNER, *Das Rappresentative Prinzip in der Modernen Demokratie*, en *Verfassungsrecht und Verfassungsvirklichkeit*, Berna, 1961.

(23) En este sentido SCHRIFGIESSER, *The Lobbyists: the Art and Business of Influencing*, LAWMAKERS, Boston, 1951; JACQUELINE B. DE CELIS, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1963.

parlamentaria se puede estar dando satisfacción a mandatos imperativos encubiertos.

La iniciativa parlamentaria como resorte de grupos de intereses económicos ha generado la extraña figura de la revocación o del «recall», que consiste en la sustitución anticipada de los parlamentarios por otros más idóneos, según el conocido aserto norteamericano «good business principle». El recall es una institución que juega a favor del mandato imperativo, por eso hay que tomarlo como franca reserva. De hecho, su reconocimiento explícito y positivo en el constitucionalismo moderno es escaso, y se reduce a algunos pocos Estados de la Unión, y, a determinadas democracias marxistas (ejemplo: Constitución de la URSS de 1936, artículo 142). La negativa por parte de los parlamentarios a presentar proposiciones de ley que tengan como única finalidad servir a intereses concretos no puede generar su cese en la Cámara (24).

### III. LA INICIATIVA Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO

#### 1. *Introducción: la asignación orgánica, material y formal de la iniciativa parlamentaria*

Es sabido que la acción del Estado se manifiesta en formas diversas, que pueden reconducirse a las siguientes: establecimiento por vía general de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la comunidad política; decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses que se plantean entre los individuos o entre éstos y la comunidad; ejecución concreta de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida común. Estas son, tradicionalmente, las llamadas funciones del Estado (25).

(24) En la bibliografía americana la iniciativa se ha relacionado con el «recall», así: MUNRO, *The Initiative. Referendum and Recall*, N.Y., 1912; BARNETT, *Operation of the Initiative. Referendum and Recall in Oregon*, N.Y., 1914; BIRD Y RYAN, *The Recall o Public Officers*, N.Y., 1930.

(25) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, pág. 30.

La función del Estado que establece por vía general y obligatoria las normas a que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad se llama juicio de la doctrina, función legislativa (26).

Se trata, pues, de una función a través de la cual el Estado establece normas jurídicas donde las situaciones a resolver se contemplan abstractamente, impersonalmente, y no para que sirvan de solución a un caso concreto planteado (27).

De esta manera cuando nos referimos a la iniciativa y a la función legislativa que ella origina, estamos apelando al concepto de ley en sentido estricto de norma primordial que tiene en nuestra historia jurídica y política; como diría DE CASTRO, aquella norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto a la organización jurídica de la Nación (28).

Nótese que hablamos de función legislativa y no de Poder legislativo, puesto que este último, en cuanto parte integrante de la Teoría clásica de la división de poderes, realiza, como ha señalado la doctrina, algo más que la función de legislar (29), ya que ni la

---

(26) W. BURCKHARDT, *Methode und System des Rechts*, Zurich, 1963, pág. 58.

(27) GASPARRI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. I, Madrid, pág. 30.

(28) DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, Vol. I, Madrid, 1953, pág. 388. Este es el mismo sentido que le otorga SANTO TOMÁS: «Rationis ordinario ad bonum commune ab eo qui curam communitatem habet solemniten promulgata» (*Summa Theologica*, I, 2.<sup>a</sup>, 91, artículo 94); y también nuestra doctrina clásica, así SOTO que exige de la ley legitimidad interna (racionalidad del precepto) y extrema (potestad legislativa). (*De Justicia et de Jure*, I, art. I). Para CASTRO (*ob. cit.*, pág. 388), se trata de evitar los errores de la escuela normativista, que ve en la ley un juicio sólo caracterizado por su proximidad a la regla constitucional, y, al de la dirección decisionista que, desde HOBBS, entiende como ley al árbitro del más fuerte.

(29) Así PÉREZ SERRANO, *ob. cit.*, pág. 388 y sigs. Sin embargo, buena parte de nuestra mejor doctrina de este siglo: GIL ROBLES (*Tratado de Derecho político según los principios de la Filosofía y el Derecho cristiano*, 12.<sup>a</sup> ed., Vol. I, Salamanca, 1909), SANTAMARÍA DE PAREDES (*Curso de Derecho político según la Filosofía política moderna, la Historia general de España y la legislación vigente*, 9.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1913), e IZAGA (*Elementos de Derecho político*, 5.<sup>a</sup> ed., Vol. I, Bilbao, 1922) mezclan o confunden poderes y funciones. Por el contrario, POSADA (*Tratado de Derecho político*, 5.<sup>a</sup> ed., Vol. I, Madrid, 1935) y VALLE PASCUAL (*Derecho político*, Zaragoza, sin año), se manifiestan claramente a favor de la distinción. Esta tendencia se ve confirmada por los tratadistas posteriores.

pura teoría, ni en la realidad práctica se da esa nítida correspondencia, por virtud de la cual cada Poder se limita a efectuar actos de una determinada función excluyendo la de los demás.

El Poder del Estado es único y la referencia a los poderes del Estado por la literatura jurídica iuspublicista tiene un valor entendido y está referido a los órganos constituidos para ejercer funciones estatales (30).

En definitiva, tanto la función legislativa como la judicial se configuran históricamente como haces de competencias arrancadas al antiguo monarca absoluto, que encarnaba al propio Estado según la célebre frase de Luis XIV: «el Estado soy yo», mientras que la función ejecutiva representaba y aún representa hoy las competencias residuales no atribuidas a aquéllas (31).

Desde el punto de vista de nuestra exposición es importante incorporar, que a partir de la obra de MONTESQUIEU en 1748 sobre «L'esprit des lois», se acepta la idea de que cada función estatal debe constituirse como competencia única exclusiva de unos órganos especialmente predeterminados que se han ido obteniendo del monarca absoluto. Desde el siglo XVI el monarca comenzó a administrar por sí mismo, surgiendo la idea de una Administración unitaria para todo el Estado, dependiente de la voluntad real, que, en cuanto función, tomó el nombre de policía y cuyo fin era el bienestar general del pueblo. Pero junto a las competencias que exigía la policía estaba la competencia propia de los Tribunales de Justicia. Estos no podían invadir el terreno de la policía, ni verificar la legalidad de su actuación. Así, pues, en los tiempos del Estado absoluto, va a aparecer una primera separación entre los asuntos de Gobierno y los asuntos de Justicia (32). Pero en lo que a la

---

(30) La distinción que formulara CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, trad. esp., México, 1948, pág. 249, entre poder, función y órgano es muy precisa ya que, si bien la unidad del Poder del Estado está clara, las funciones serían las diversas formas como se manifiesta la actividad dominadora del Estado. Los órganos del Poder son las personas o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diferentes funciones de ese Poder.

(31) Véase, O. MAYER, *Le Droit Administratif Allemand*, trad. francesa, vol. I, 1933, págs. 2 y 3.

(32) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, *ob. cit.*, pág. 38 y VON STEIN, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1897, pág. 27 y sigs.

función legislativa concierne incluyendo la iniciativa para promoverla, correspondía por entero y de modo arbitrario al monarca.

Es la Revolución Francesa sacralizando el dogma del Barón de la Brede, la que crearía la función legislativa atribuida a la Asamblea, en contraposición a las funciones jurisdiccional y ejecutiva.

La consecuencia va a ser que la iniciativa de ley se incorpora a la función legislativa, aunque no se va a ejercer en forma única y excluyente por la Cámara sino que va a compartirse, como más adelante veremos, entre el ejecutivo, el legislativo y el electorado (33). Lo cual, supone una derogación al dogma de la división de poderes.

Al mismo tiempo, la función legislativa no va a consistir en la única competencia de poder atribuido a las Asambleas. Sino que todas las demás tareas que se atribuyen, ya que, como observaba PÉREZ SERRANO, el mismo procedimiento empleado para la elaboración de la ley se usa en buena parte para las demás actividades del Parlamento: la distinción obedece a la materia que sirve de base al respectivo cometido. Más aún, sigue diciendo PÉREZ SERRANO, en la unidad que el Parlamento como organismo entraña y en la trabazón indestructible de su vida y funcionamiento, a menudo se entrecruzan, unas y otras actividades; y así se hace labor política (*mobile sensu*) al legislar, se fiscaliza al discutir el Presupuesto, se efectúa obra financiera al trazar directrices administrativas, etcétera. Pero siempre que el resultado final no sea un texto de valor legislativo propiamente dicho, se está en el campo de las restantes actividades parlamentarias (34).

De otro lado, se descubren en la actividad de las Asambleas, ciertos actos que sustancialmente presentan semejanza con lo que normalmente realiza la Administración pública. Esta situación ocurre en los dos casos siguientes:

- a) En primer lugar, en aquellos actos que, no obstante su valor formal de leyes, carecen de la generalidad que comúnmente

---

(33) Ya hemos señalado cómo una interpretación estricta y rígida de la división de poderes llevó a los primeros constituyentes americanos a eliminar la iniciativa legislativa del ejecutivo.

(34) PÉREZ SERRANO, *ob. cit.*, pág. 804.

se predica de éstas, ofreciendo, antes bien, un carácter concreto y limitando sus efectos a la creación de situaciones jurídicas subjetivas. Por ejemplo, dice GARRIDO FALLA, leyes que autoricen a la Administración a enajenar o gravar sus bienes, o las que establecen pensiones extraordinarias de clases pasivas. Se trata simplemente de una actividad que ha sido conscientemente atribuida al Poder legislativo para que se produzca con valor formal de ley, pues de otra forma sería imposible conseguir los efectos jurídicos queridos. Lo que se pretende en estos casos es crear una situación jurídica subjetiva a espaldas e incluso en contra, de la legislación vigente sobre clases pasivas: si esto se hiciese por los órganos administrativos ordinarios, el acto dictado sería nulo, pero si es el poder legislativo el que crea la situación, entonces, el tener sus actos y valor de ley, se produce una derogación del ordenamiento vigente, y la situación creada adquiere eficacia jurídica (35).

- b) En segundo lugar, hay que reseñar los actos del Parlamento relativos a su propia organización, régimen interior y de personal. Todas las actividades parlamentarias relacionadas con estas cuestiones son genéricamente «actos administrativos», por cuanto atañen a la administración del Parlamento; mas se estaría empleando entonces la expresión «administrativo» en un sentido equívoco y con un valor distinto al que tal expresión tiene cuando se emplea para delimitar formalmente el contenido del Derecho administrativo (36).

Finalmente, las Cámaras despliegan funciones de tipo jurisdiccional. Pertenecen a esta órbita los actos parlamentarios que se desenvuelven en la Asamblea relativos al examen de Actos, procedimiento disciplinario, actividades de las Comisiones especiales de investigación, examen de suplicatorios y sobre todo en los regímenes que lo tienen reconocido el procedimiento del «impeachment» (acusación y enjuiciamiento de ministros y presidentes del Ejecutivo) (37). Sin embargo, «strictu sensu», esta actividad del Parlamento

---

(35) GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, págs. 43-44.

(36) GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, pág. 44.

(37) En Inglaterra, la Cámara de los Lores retiene hoy todavía funciones auténticamente jurisdiccionales de índole civil. En Suiza, la Asamblea federal

no debe ser llamada «jurisdiccional» por ser ésta una función del Estado constitucionalmente atribuida a los órganos investidos del Poder judicial.

Reducidas, pues, todas las actividades del Parlamento al concepto nuclear de acto parlamentario, y señalado que el valor de los actos del Estado viene dado por el órgano constitucional del que el acto o la actividad emana, más que por el contenido material de la función que se desarrolla (38), es preciso, ahora, reconocer que la iniciativa parlamentaria tiene un carácter expansivo con respecto a los demás actos del Parlamento, pues a través de la misma y solamente con ella, el Parlamento puede promover el procedimiento legislativo, regular su funcionamiento interno e instar la adopción de acuerdos o medidas «jurisdiccionales».

Sin embargo, desde una óptica sustantiva la iniciativa parlamentaria en su manifestación de proposición de ley queda reducida al ámbito puramente legislativo del Parlamento. Y, lo que ya resulta intrascendente es si se trata de una norma general para la comunidad o de una situación jurídica subjetiva (iniciativa para la concesión de una pensión, por ejemplo).

La iniciativa de la Cámara como acto parlamentario introductorio del procedimiento legislativo debe tener una asignación orgánica para su identificación —el Parlamento— una asignación material como parte integrante de la función a la que pertenece —función legislativa—, y una asignación formal como acto revestido de determinada solemnidad —acto tendente a originar una ley en sentido formal—. Veamos, a continuación, cómo la titularidad del Parlamen-

---

tiene las facultades de gracia e indulto (artículos 85 y 92) de la Constitución Helvética.

(38) En el terreno del Derecho Administrativo, campo donde mayores esfuerzos se han hecho para la determinación del objeto de los poderes clásicos (siempre referidos, como es natural a esa disciplina), GARCÍA DE ENTERRÍA, (*Verso un Concetto de Diritto Amministrativo como Diritto Statuario*, Riv. Trim. di Dr. pubbl., 1960, núms. 2-3, pág. 32 y sigs.), ha negado expresamente la suficiencia de la tesis orgánica para la determinación del objeto del Derecho Administrativo. Sin embargo, para GARRIDO FALLA (*Tratado...*, *ob. cit.*, pág. 53), la personalidad jurídica no es un «prius» con respecto al Derecho, sino un producto de éste, y lo que la realidad ofrece son organizaciones y entidades (de base territorial, asociativa o fundacional).

to para presentar proposiciones ha sido determinante para la génesis y desenvolvimiento de la función legislativa, lo cual nos va a conectar por su propio pie con las restantes fuentes de la iniciativa legislativa: la gubernativa y la popular; en la medida en que tanto el Gabinete como el electorado asumen potestad política y jurídica para ejercer la función legislativa.

## 2. *Influencia de la iniciativa parlamentaria en la función legislativa y en la génesis del Parlamento*

Puede advertirse desde una perspectiva histórica, que no es la función legislativa la que tras un proceso de abstracción y racionalización genera la iniciativa de ley parlamentaria, sino que es justamente al contrario, es decir, la conquista política a formular propuestas es la que genera la función legislativa como competencia paradigmática del Parlamento.

Se diría que la iniciativa es así, un «prius» sobre el propio Parlamento, y, aun de las potestades y privilegios que el Derecho constitucional o consuetudinario va a reconocer a esa institución. La historia política del Parlamento inglés ha demostrado la realidad de este aserto.

En efecto, como ha señalado A. HAURIOU (39), los diputados de los Condados y de las órdenes privilegiadas eran convocados al principio por el rey, para recibir de ellos consejo y ayuda, y ello dentro de un poder real muy fuerte que dominaba la organización feudal inglesa. En contraste, en Francia el feudalismo se forma en medio de la anarquía. La monarquía de los Carpetos se encuentra, en sus comienzos, casi despojada de las prerrogativas reales, frente a una nobleza fuerte y numerosa. Esta diferencia había de resultar, paradójicamente beneficiosa para las libertades inglesas. En la Gran Bretaña la nobleza feudal y la clase media, al tener un interés común en su lucha contra el poder real que la oprime, se unen para limitar las prerrogativas de la Corona. Mientras en Francia, la clase media, más oprimida incluso por los feudales que por el rey, hace

---

(39) HAURIOU, M., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. González Casanova, ed. Ariel, Barcelona, 1971, págs. 270 y 230.

causa común con la corona contra los señores, y trabaja de común acuerdo con el rey para derribar el feudalismo. El resultado, a la vuelta de varios siglos, fue el exagerado incremento del poder real, que constituyó la larga crisis de la monarquía absoluta (40).

Por otra parte, en tanto que en Francia los Estados generales no representaban más que una parte de la población (señores laicos y eclesiásticos, diputados de las ciudades privilegiadas), en Inglaterra, casi desde los comienzos, se organizó una representación de los Condados, es decir, del país llano (41). Este punto de partida en la evolución, en la que el rey pone el poder ejecutivo y legislativo con absoluta plenitud, pero ejercido dentro de una organización política —*magnum concilium*—, que en algún sentido suponía un cierto consentimiento de los gobernados para la labor política y legislativa del monarca, representa junto con la convocatoria que hace en 1265 Simón de Monfort a los representantes de las ciudades y de los burgos, el origen de la institución parlamentaria.

Sin embargo, ya antes en 1215, año en que Juan sin Tierra acuerda con los estamentos del reino el otorgamiento de la Carta Magna, aparece en virtud de ese trascendental documento para la historia del Parlamento, junto al derecho de aprobar el impuesto el derecho a presentar «bills» y peticiones.

He aquí cómo el derecho de propuesta y el de petición son incluso anteriores a la propia institución parlamentaria cuyo origen, como se ha señalado, data de la convocatoria de Simón de Monfort en 1265.

Una vez consolidado el Parlamento inglés en 1295 con la convocatoria de Eduardo I, los miembros del mismo supieron servirse con mucha destreza y firmeza del derecho que les reconocía la Carta Magna a presentar proyectos de ley para conquistar el poder legislativo. Haciendo uso de tal derecho, el Parlamento exigirá al rey la adopción concreta de medidas o le incitará a la promulgación de disposiciones legislativas de interés general y sólo dará su conformidad al impuesto solicitado a condición de que el rey promul-

---

(40) HAURIU, M., *ob. cit.*, pág. 228.

(41) Véase, E. TREVELYAN, *History of England*, Londres, 1943; y ADAMS, *Constitutional History of England*, N.Y., 1941.

que el «statute» que se ha solicitado (42). Durante esta primera época, que se promulga hasta la segunda mitad del siglo xv, la iniciativa del Parlamento es una vía indirecta para obtener del rey determinadas medidas de carácter general. La iniciativa de ley durante este período tiene una eficacia persuasiva para la voluntad del monarca.

Con la llegada de la Casa Tudor, conocida esta época en la historia del Parlamento inglés con el nombre de «período del régimen conciliar», y que se caracteriza, según el profesor JIMÉNEZ DE PARGA por cuatro rasgos fundamentales: a) organización política de forma moderna estatal; b) predominio efectivo del rey y su Consejo privado; c) reconocimiento formal del Parlamento como sujeto de soberanía y d) ascensión de la burguesía y rápida transformación económica (43), los miembros del Parlamento empiezan a redactar por sí mismos los proyectos de ley. Cuando se ha establecido sobre un texto de ley acuerdo entre las Cámaras de los Comunes y de los Lores, el rey no tiene otra salida que promulgarla. De esta manera la iniciativa parlamentaria toma carta de naturaleza y otorga una mayor soberanía e independencia al Parlamento frente al rey. A pesar del poderío de la Monarquía absoluta la iniciativa parlamentaria deja de tener efectos meramente persuasivos para tomar eficacia directa de cara a la elaboración de la ley.

El posterior decaimiento de la iniciativa parlamentaria se va a producir no por un predominio del rey —cuya cima de poder se alcanza juntamente con los Tudores— sino por la ascensión irresistible, a partir de la Reforma Act de 1832, de una nueva institución: el Gabinete, pieza esencial del sistema parlamentario británico con la aparición de esta institución cobra importancia la iniciativa gubernativa en detrimento de la parlamentaria, que queda relegada, al menos en Gran Bretaña, a una pieza de importancia secundaria en el engranaje político. No en balde, MATHIOT diría que, el Gabinete es el heredero de los poderes del rey (44). Pero, todavía a

---

(42) HAURIU, M., *ob. cit.*, págs. 230-231.

(43) JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, ed. Tecnos, Madrid, 1960, pág. 234.

(44) MATHIOT, *Le Regime Politique Britannique*, pág. 162.

principios del siglo XIX la iniciativa legislativa del Gobierno era la excepción; hoy es la regla general (45).

Así, pues, queda demostrado cómo históricamente las propuestas de ley presentadas por los primeros miembros de las Asambleas del pueblo llano preceden al Parlamento como institución, en el sentido que hoy tenemos de este órgano constitucional.

A partir de la Constitución de los Estados Unidos y del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789 —«toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución»—, el pensamiento político dogmático pensó que la iniciativa y la propia función legislativa correspondía en exclusiva al Parlamento. Pero, la realidad demostraría que para cada función legislativa, ejecutiva y judicial, no existe un órgano único, aunque cada uno de los teóricos poderes del Estado ejerza alguna de esas funciones fundamental y primordialmente sobre los otros.

De esta manera puede explicarse porqué la iniciativa ha determinado las diferentes posiciones de los órganos constitucionales ante la función legislativa: a) de abstención completa de iniciativa por parte del Gobierno y reservado a la Cámara (sistema americano); b) de exclusiva iniciativa del ejecutivo (Constitución francesa del año VIII), y c) de cooperación, pero con predominio de la iniciativa del ejecutivo sobre la parlamentaria (46).

Bien es cierto que hay que admitir, que la iniciativa parlamentaria reconocida en exclusiva al Parlamento es hoy una falacia. Nadie podrá afirmar, prescindiendo de planteamientos rigurosamente teóricos-formales, que en el sistema americano no existe iniciativa gubernativa en términos reales, ya que si bien no puede decirse que se formulen verdaderos proyectos de ley, tampoco queda el Presidente privado de comunicar a la Cámara sus iniciativas por los mensajes, y ya hemos señalado el valor que tienen estas comunicaciones para el Congreso de los Estados Unidos.

De otra parte, la creciente importancia del electorado en los

---

(45) JIMÉNEZ DE PARGA, M., *ob. cit.*, pág. 297.

(46) Véase, GASCÓN Y MARÍN, *La función legislativa y los organismos técnicos consultivos*, Rev. Gal. Leg. y Jurisp., Tomo 109, Madrid, 1906, pág. 229.

procesos políticos, como detentador directo e inmediato de la soberanía popular, ha determinado una creciente importancia de la iniciativa popular, y ha originado la constitucionalización de esta fuente de propuesta de ley.

La conclusión que se debe obtener de todo este proceso histórico parece evidente. La iniciativa de ley parlamentaria está en la génesis del Parlamento mismo, pero a medida que las tareas del Gobierno se hacen complejas, unido al triunfo del régimen de mayorías, a través del Gobierno que la representa y al que se ve avocado todo régimen político de corte parlamentario, el Parlamento al haber obtenido el control político de ese mismo gobierno por las técnicas de las mociones de investidura, confianza y censura, reduce fundamentalmente sus funciones legislativas a los actos parlamentarios de enmienda, deliberación y votación de propuestas de ley enviadas a la Cámara desde el exterior (iniciativa gubernativa).

Hecha esta exposición de la influencia de la proposición de Ley sobre la génesis del Parlamento, en cuanto instrumento de la lucha abierta contra los poderes del monarca y su posterior decaimiento por la compleja temática de la acción del Gobierno de las mayorías, corresponde examinar la iniciativa como fuente de la función legislativa.

### 3. *Fuentes de la función legislativa*

#### A) *La iniciativa legislativa como fuente material y formal del Derecho. La formalización de la iniciativa por el Derecho constitucional*

Tomando como referencia la aceptación que el Diccionario de la Lengua Española (47) otorga al vocablo fuente como, «principio, fundamento u origen de una cosa», la fuente de la función legislativa sería el principio u origen en virtud del cual nace la función legislativa del Estado.

---

(47) *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 16 ed., 1939.

Esta concepción unívoca de fuentes de la función legislativa, es, sin embargo, coincidente con una de las expresiones que la doctrina ha dado al problema de las fuentes del Derecho. Así LEGAZ LACAMBRA (48), que atribuye hasta siete significados diferentes a las «fuentes del Derecho», reconoce entre ellas como fuente al «acto concreto creador del Derecho».

Bien es verdad que el acto concreto que es la iniciativa genera, más que Derecho como categoría abstracta, una norma que se integra en el Derecho. Sin embargo, el propio LEGAZ afirma que, «fuente de Derecho» sería no la norma legislada, la norma consuetudinaria, etc..., sino el acto legislativo en el que aquella norma tendría su origen.

El acto creador de la norma sería obra de un órgano o fuerza social reconocida por el Derecho positivo y se hallaría regulado por el propio ordenamiento (49). Precisamente, aclara LEGAZ, si nos situamos en un plano de Derecho positivo, la creación jurídica tiene que referirse al proceso de realización de las normas de un sistema positivo de Derecho. Referidas a este sistema cada norma es el producto de un acto de creación (50).

Pues bien, la iniciativa legislativa, en cuanto que acto de creación de normas, es no sólo fuente de la función legislativa sino también y primariamente es fuente material del Derecho.

En efecto, es fuente de la función legislativa al originarse esta última a partir de la propia iniciativa. Pero, es además fuente genérica material del Derecho porque a través del acto generador de la norma que es la iniciativa, cada grupo social manifiesta su potestad normativa creadora. De esta manera podría hablarse de la iniciativa legislativa del Estado, de la Iglesia, de grupos políticos no integrados en el Estado, de corporaciones económicas y profesionales, etc. Y de hecho, estas iniciativas legislativas existen. Otro problema es que estén o no reconocidas por el ordenamiento jurídico que asimismo se dé una sociedad determinada. Pero, cada

---

(48) LEGAZ LACAMBRA, *Filosofía del Derecho*, Bosch, Barcelona, 1975, pág. 525.

(49) I. MARTÍN, *Notas didácticas sobre las fuentes del Derecho, con especial referencia al estudio del Derecho romano*, pág. 17.

(50) LEGAZ LACAMBRA, *ob. cit.*, pág. 528.

grupo social que tenga potestad normativa ha de tener inevitablemente iniciativa para poner en marcha el mecanismo generador de la norma. Desde esta perspectiva es irrelevante que la potestad se ejerza por un acto de fuerza o bajo presupuestos legitimadores. En esta materia hay que dejar margen a la relatividad de los juicios políticos de valor. Como dice DE CASTRO, el ardor con que se polemiza, para conseguir el primer lugar en favor de una u otra fuente, indica ya, que no se trata sólo de una cuestión técnica: es el reflejo de una lucha de hondo sentido político, en la que se juega la primacía de una fuerza social respecto de los demás. Por eso, el orden jerárquico de las fuentes jurídicas no puede decidirse a priori; está determinado, en cada momento histórico, y dentro de los distintos ordenamientos jurídicos, conforme a su propia organización jurídica (51).

Ese mismo autor en un pasaje magistral ha escrito que, la nobleza defiende sus usos y fueros consuetudinarios contra los reyes y sus pretensiones... ...la realeza absoluta ve disputado su poder legislativo por nobles y burgueses en nombre del Derecho no escrito (Derecho de gentes, Derecho público), que luego tratan de conservar o monopolizar en las primeras constituciones. Al Estado moderno se le niega la primacía de sus leyes por fuerzas antiestatales o revolucionarias, contra sus exageraciones reformadoras o contra los excesos de un parlamentarismo absolutista, en representación del Derecho libre, del sentimiento jurídico, de la costumbre o del arbitrio judicial. La lucha será siempre por la conquista de una situación en la organización jurídica que suponga la atribución o reconocimiento del poder normativo o primario o decisivo: la inderogabilidad de sus normas por las de otro origen y su derogación (52).

La iniciativa del Estado y de los demás grupos sociales, sería antes que acto jurídico, un acto político o social susceptible de dar origen o manifestar una decisión o una regla de conducta de general y obligado cumplimiento.

La ascensión de la realidad estatal, por un lado, con su inseparable componente legalista, y el triunfo por otro del liberalismo burgués de finales del siglo XVIII, ha determinado lo que en la cien-

---

(51) DE CASTRO, *ob. cit.*, pág. 340.

(52) DE CASTRO, *ob. cit.*, pág. 340.

cia política se llama «régimen político constitucional». Este sistema se caracteriza fundamentalmente por tres principios básicos: a) soberanía popular manifestada dentro de una opción libre en unas elecciones disputadas; b) reconocimiento de la persona como valor básico de la comunidad a la que se le garantizan determinados derechos fundamentales inviolables, y c) respecto al régimen de mayorías resultantes de un proceso electoral tendente a determinar los sujetos u órganos que han de regir esa comunidad.

El establecimiento de estos principios, normalmente recogidos y desarrollados en un texto solemnemente aprobado, ha formalizado las iniciativas que convienen a una comunidad organizada bajo esos presupuestos, al tiempo que ha excluido la de grupos y organizaciones que no tienen cabida bajo la órbita constitucional y los valores jurídico-políticos que ella comporta.

El asentamiento del estatismo tras un proceso de centralización del poder político y del monopolio de la creación de la norma jurídica, junto con la consolidación de los ideales constitucionales que arranca de finales del siglo XVIII (53), excluye la «potestas leyes ferendi» defendida por algunos germanistas como GIERKE (54), en un intento romántico de oposición política contra el predominio absoluto del Estado en el ejercicio y control de la función legislativa.

A. HAURIOU ha puesto de relieve la relación existente entre el esfuerzo de los pueblos para obtener una Constitución y el que se dirige a organizar un gobierno liberal, incluso entre el movimiento constitucional y la marcha de la democracia. Jurídicamente, dice HAURIOU, existen estrechos lazos entre la democracia y sumisión del Estado al Derecho y, más particularmente, al Derecho de origen popular, es decir, la ley. El objeto de una Constitución digna de este nombre es precisamente la sumisión del Estado al Dere-

---

(53) Véase M. PRELOT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 4.ª ed. Dalloz, 1969, pág. 32 y sigs. También, G. VEDEL, *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*, 1961, pág. 8 y sigs.

(54) C. J. FRIEDRICH, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, 2.ª ed., Chicago, 1963. También puede verse, A. E. GONZÁLEZ DÍAZ LLANOS, *Jerarquía normativa frente al pluralismo jurídico*, Anuario de Filosofía de Derecho, 1970; GONZÁLEZ VICÉN, *La teoría del Derecho y el problema del método jurídico en Otto von Gierke*, Anuario de Filosofía del Derecho, 1971.

cho (55). Los límites, por tanto, de la iniciativa como fuente material del Derecho son: el Estado como organización política, y la Constitución como principios y valores incorporados a las vivencias ideológicas europeas desde el siglo XVIII. Esto comporta las siguientes consecuencias: a) sólo son reconocidas aquellas iniciativas de ley que se producen dentro de la organización del Estado, y, dentro de éste de los órganos e instituciones que jurídicamente se reconozcan con potestad normativa (Gobierno, Parlamento, electorado, instituciones «ad hoc», etc.). b) En segundo lugar, como la escuela vienesa de Kelsen ha demostrado, la Constitución representa la fuente suprema de un orden jurídico y no cabe, por tanto, plantearse el problema de la fuente de la Constitución (56). El acto jurídico creador del procedimiento legislativo tendente a dar a una comunidad una constitución, es también desde este punto de vista, el límite de las iniciativas legislativas y del propio Derecho.

Esa segunda consecuencia asigna a la iniciativa legislativa la categoría de fuente formal escrita del Derecho. Si, como decía GURVITCH, las fuentes formales del Derecho representan un procedimiento técnico de constatación de las mismas (57), la exteriorización escrita viene dada por la ley en cuanto «constatación» de la fuente material que es el Estado. Y, en este sentido, el acto de legislación promovido a su vez por la iniciativa de los órganos o instituciones que la tengan reconocida, representa una fuente formal del Derecho. La iniciativa legislativa es el origen de la fuente, es la fuente misma de Derecho. O, si se quiere, el acto por el que se da vida a la fuente formal del Derecho por antonomasia: la Ley.

De lo expuesto es obligado deducir que la iniciativa legislativa es el principio y fundamento de la función del Estado que tiene por finalidad constitucional elaborar las normas destinadas a la comunidad social.

Pero la función normativa del Estado necesita del principio generador que llamamos iniciativa legislativa. Por ello, el siguiente paso de nuestra exposición consiste en analizar la iniciativa legisla-

---

(55) HAURIU, M., *ob. cit.*, pág. 188.

(56) KELSEN, *Teoría general del Derecho*, trad. Legaz Lacambra, Madrid, ed., Labor, 1924.

(57) GURVITCH, *L'Experience Juridique*, París, 1935, pág. 143.

tiva y en averiguar si la función legislativa está o no, monopolizada por algún órgano constitucional. La respuesta, es negativa; es decir, la función legislativa está compartida por diversos órganos del Estado. Así, el Gabinete legisla y también lo hace el Parlamento; por su parte, el electorado y otras instituciones no legislan en sentido técnico-jurídico, pero pueden promover la función legislativa.

Todo esto quiere decir que la iniciativa legislativa tiene diversas formas o modalidades de exteriorizarse en el ordenamiento jurídico.

## B) *Exteriorización de la iniciativa legislativa*

### 1.º *Concepto estricto y amplio de iniciativa legislativa*

Para LUCAS VERDÚ (58), la iniciativa legislativa es la fase instauradora del procedimiento legislativo, y consiste en la presentación a las Cámaras de un proyecto de ley proponiendo la modificación de la legislación vigente o la creación de una nueva.

BISCARETTI DI RUFFIA (59), conceptúa la iniciativa legislativa como fase introductoria del procedimiento legislativo, que consiste en la potestad de formular y presentar un texto, a una de las Cámaras, y cuya futura aprobación lo convertirá en Ley.

Tanto LUCAS VERDÚ como BISCARETTI, se refieren a un concepto estricto de iniciativa legislativa. Como acto o fase de iniciación del procedimiento legislativo tendente a producir una norma en sentido formal (ley votada en el Parlamento). Pero, en principio se ha de admitir un concepto más amplio de iniciativa legislativa.

Desde esta segunda posición, la iniciativa legislativa es la potestad de poder presentar un texto articulado que da contenido a una norma. Es indiferente que esa norma tenga rango de ley normal o

---

(58) LUCAS VERDÚ, *Iniciativa legislativa*, Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix, Barcelona, 1965, vol. XII, págs. 623-627. En sentido parecido, MICELI, *L'Iniziativa Parlamentare*, Milán, 1903; SPAGNA MUSSO, *L'Iniziativa nella Formazione delle Leggi Italiane I*, Nápoles, 1958.

(59) BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, ob. cit., págs. 387-389.

material. Por ello se puede decir, que la iniciativa legislativa es un acto por el que se da comienzo a un procedimiento legislativo tendente a aprobar una ley votada en el Parlamento, un decreto legislativo, un decreto-ley, y, en general, la potestad reglamentaria de la Administración del Estado.

Este concepto amplio es más expresivo y materialmente más extenso que los anteriores, pues recoge las diversas formas de manifestación jerárquica de la norma en cuanto fuente exteriorizada del Derecho.

Tal conceptualización nos puede dar una primera tipología de la iniciativa legislativa. Así, la iniciativa legislativa *formal*, sería aquella con la que se origina una norma en sentido estricto; e iniciativa legislativa *material*, sería aquella con la que se generaría una norma en sentido material: legislación delegada, decretos-leyes y potestad reglamentaria.

En rigor, también es suficiente ese concepto (aunque se acerca más a una concepción global y acabada de iniciativa) porque parte de una visión teleológica de la iniciativa: el tipo de norma que produce la iniciativa en la pirámide jerárquica de las fuentes. Además, habría que precisar el tipo de ley formal que se origina con la iniciativa (Constitución, tratado internacional, ley orgánica, ordinaria, etc...).

Por otra parte, en los Estados modernos, lejos de los esquemas napoleónicos de fuerte concentración y centralización en la producción normativa, organizados territorialmente en entidades con autonomía para la gestión de sus intereses (60), se da una pluralidad de manifestaciones a la iniciativa de ley. Así, junto a la iniciativa tradicional se ha de añadir el de las comunidades autónomas y la de otras instituciones (por ejemplo, entes territoriales, consejos sociales y económicos).

Finalmente, el propio electorado como encarnación de la soberanía popular se encuentra legitimado en algunos sistemas políticos para ejercitar la iniciativa legislativa (61).

---

(60) Véase, artículo 137 de la *Constitución española*.

(61) Véase, artículo 87.3 de la *Constitución española*.

Se deduce de todo lo cual, que es hacedero asignar un concepto genérico y omnicomprendivo de iniciativa legislativa, susceptible de englobar los aspectos subjetivos (órganos y sujetos con competencias para iniciar el procedimiento) y teleológicos (tipo de norma).

Por lo cual, hay que buscar un concepto que ampare los siguientes perfiles:

- a) La potestad normativa de los órganos constitucionales clásicos: el Parlamento y el Gobierno.
- b) El reconocimiento de funciones legislativas a entidades territoriales encuadradas en el Estado.
- c) La soberanía popular a formular determinadas propuestas de Ley.
- d) Lugar de la norma en el esquema jerárquico de la pirámide normativa (constitución, tratados internacionales, leyes, potestad reglamentaria de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas).

La utilización conjunta del criterio subjetivo y teleológico nos ha de reportar una suficiencia conceptual sobre la iniciativa legislativa que comprenda por igual el acto por el que se crea una norma administrativa (norma material), o una norma con rango de ley-formal; así, como que el sujeto activo de la iniciativa sea el Gobierno, Parlamento, Comunidad Autónoma o el pueblo soberano.

De este tenor, podemos definir la iniciativa en *sentido amplio* como, aquella potestad especialmente atribuida a determinados sujetos, órganos e instituciones del Estado y al propio electorado, tendente a crear una norma o a derogar total o parcialmente otra ya existente en el ordenamiento jurídico vigente de una comunidad.

De este concepto es interesante destacar que, a la postre, la iniciativa tiene un doble fundamento u origen: el Estado y el electorado. En efecto, la iniciativa es alguna de estas dos cosas:

- a) Manifestación de una potestad del Estado o de sus órganos, sujetos e instituciones (Gobierno, Parlamento, entes territoriales, etc.); o
- b) Manifestación de un acto de soberanía popular expresado

por el electorado o una fracción del mismo en el ejercicio de una función pública, pero no estatal (62).

También se deduce de ese concepto que hemos dado, que la iniciativa legislativa es una manifestación que se produce dentro del ordenamiento jurídico. Es decir, que desde una óptica de pura jerarquía normativa la iniciativa legislativa de mayor rango sería la que tiende a derogar o reformar la propia constitución (iniciativa legislativa constitucional). El acto generador de una nueva constitución es una iniciativa política, pero no jurídica. La iniciativa que, como hemos expuesto, afloró incluso antes que el propio Parlamento, en el sentido acabado que éste tiene en nuestros días, ha sido formalizada por el ordenamiento jurídico del Estado, y se ha convertido en una pieza —fundamental y primaria— de una de sus funciones capitales: la función legislativa.

He aquí, cómo una vez constitucionalizada, la iniciativa legislativa deja de ser fuente material para convertirse en fuente formal del Derecho.

Dentro de este prisma de análisis, la iniciativa parlamentaria es una forma de exteriorizarse la iniciativa legislativa como fuente formal del Derecho, que se manifiesta a través de un órgano constitucional del Estado —el Parlamento— y cuya finalidad es crear leyes formales.

Solamente a este tipo de iniciativa y a la ejercida por el Gobierno cuando presenta un proyecto articulado de ley ante las Cámaras se refiere el *concepto estricto* de iniciativa al que aludimos al comienzo de este epígrafe. Si bien es verdad, que el rigor conceptual de la institución nos obliga a ampliar los términos de la definición, para no dejar fuera de su ámbito determinadas formas de exteriorización de la iniciativa, no es menos cierto que esas dos manifestaciones a que hemos hecho referencia canalizan el mayor porcentaje de iniciativas de ley, y desde luego, las más importantes y solemnes. Más adelante tendremos ocasión de exponer la tipología general de la iniciativa legislativa, y allí veremos cómo la iniciativa se manifiesta como una función del Estado (iniciativa legislativa

---

(62) Sobre este punto, BISCARETTI, *ob. cit.*, pág. 421.

propriadamente dicha e iniciativa reglamentaria) y otras veces como función pública no estatal (iniciativa popular).

## 2.º) *Caracteres de la iniciativa legislativa*

Tomando la iniciativa como fuente y a la vez como potestad del Estado y del electorado, se pueden señalar las siguientes características:

### a) *La iniciativa como potestad constitucional*

Determinados sujetos, órganos o instituciones del Estado, y el propio electorado, en ocasiones, tienen atribuido por la Constitución el poder de iniciar el procedimiento legislativo en que se sustancia la función del mismo nombre. Ya hemos indicado cómo desde un punto de vista teórico-general, la iniciativa puede ser ejercida por grupos y fuerzas sociales y económicas a extra-muros del propio Estado. Pero, con la emergencia del Estado moderno y sobre todo con la aparición del constitucionalismo como límite de la juricidad de un sistema político, la iniciativa queda integrada en el propio ordenamiento como mecanismo capaz de dar nacimiento a nuevas normas. Normas que serán por su eficacia innovatorias o abrogatorias, pero en cualquier caso irán destinadas al propio ordenamiento jurídico como sistema cerrado, que diría G. LUMIA (63). La Constitución como presupuesto de validez de todas las normas del sistema jurídico representa el ámbito de la eficacia de la iniciativa. La iniciativa constitucional es la expresión máxima de su posibilidad jurídica, y su finalidad es la reforma de la propia Constitución, pero no su ruptura como «norma normarum» del ordenamiento. La iniciativa que se ejercerá para la ruptura y desaparición de la Constitución de una comunidad será un acto político, pero no jurídico. Fuera de la Constitución, dirá KELSEN en su Teoría General, no hay mundo para el Derecho, los problemas en este ámbito son metajurídicos (64).

---

(63) GUISEPPE LUMIA, *Principios de teoría e ideología del Derecho*, Madrid, 1979, pág. 56.

(64) H. KELSEN, *Teoría general del Derecho*, ob. cit., pág. 108.

b) *La iniciativa como principio de la capacidad autorregulación del ordenamiento jurídico*

Reducida la iniciativa legislativa a categorías de acto jurídico, es importante señalar que, si por estructura se debe entender, como propone PIAGET, «un sistema total de transformaciones autorreguladoras», parece evidente, concluirá G. LUMIA (65), que el ordenamiento jurídico constituye precisamente una estructura. Esta aseveración la basa GIUSEPPE LUMIA en tres premisas:

- 1) En el *valor del sistema* que constituye el conjunto de las normas que integran el ordenamiento. El ordenamiento no es un simple agregado sino un sistema gobernado por algunas reglas de formación por las que los elementos particulares del conjunto se hallan, entre sí y con la totalidad que ahí resulta, en determinadas relaciones. Tales relaciones, son a juicio de G. LUMIA, de dos clases, de coordinación y de subordinación. Hay *relaciones de coordinación* ya que la introducción de una nueva norma modifica todo el sistema y, a su vez, extrae su significado de su relación con las demás normas del ordenamiento. Hay *relaciones de subordinación* ya que las normas de un ordenamiento no están sólo horizontalmente dispuestas sobre un mismo plano en una relación de coordinación recíproca, sino que están dispuestas también verticalmente en una relación de progresiva subordinación, por lo que cada norma obtiene su validez de una norma de nivel (o grado) superior hasta alcanzar la norma fundamental que da validez a todo el ordenamiento y le confiere unidad.
- 2) La segunda premisa, es, a juicio de LUMIA, el carácter del ordenamiento jurídico como *sistema dinámico*. Sus mismas reglas de formación del ordenamiento suministran además reglas de transformación que permiten modificarlo mediante la creación de nuevas normas y sin que por ello el ordenamiento mismo cambie su identidad.

---

(65) G. LUMIA, *ob. cit.*, págs. 55-56. Sobre la cita de PIAGET, *El estructuralismo*, Oikos-Tau, 1974. En general véase, DÍEZ PICAZO, *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1973.

- 3) La tercera premisa la constituye el carácter de sistema cerrado de todo ordenamiento jurídico, esto es, dirá LUMIA, como un ordenamiento normativo autosuficiente que no deriva su validez de otros sistemas normativos ajenos a él (66).

Todo esto lleva necesariamente al principio de *capacidad de autorregulación del ordenamiento jurídico*. El dispositivo capaz de conservar y renovar constantemente el ordenamiento jurídico desde dentro del propio sistema se llama iniciativa legislativa. Así, el principio mismo del ordenamiento como estructura en cuanto, «sistema total de transformaciones autorregulares» (PIAGET), es la iniciativa legislativa. Si bien no todas las manifestaciones de iniciativas legislativas son manifestaciones de la capacidad de autorregulación del ordenamiento, sino solamente aquella mediante la cual, se presenta un proyecto o una proposición de ley tendente a crear o derogar una ley formal. He aquí la importancia de la iniciativa parlamentaria como motor de creación de nuevas normas.

- c) *La iniciativa como acto del proceso en que se sustancia la función legislativa*

La tercera característica de la iniciativa es la de ser el acto inicial del proceso en que se sustancia la función legislativa del Estado. La serie de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley, es lo que constituye el proceso legislativo, escalonada serie de obstáculos que han de irse venciendo para que, con garantías de meditación y debate, como en todo auténtico procedimiento, se llegue a una decisión; tanto más importante en el procedimiento legislativo cuanto que la ley ocupa en el Estado moderno el puesto preeminente en la jerarquía de fuentes. El conjunto del proceso legislativo viene a implicar una operación compleja, en que concurren factores diversos (individuales y corporativos, deliberantes y políticos, etc.), coincidentes en la conclusión que a la postre se refleja, aunque a veces sea por vía transaccional y de compromiso, en la declaración

---

(66) G. LUMIA, *ob. cit.*, pág. 56.

de voluntad que con carácter imperativo contiene la regla aprobada (67).

El concepto amplio de iniciativa sufre aquí una corrección importante que hace derivarla hacia su concepción estricta. La doctrina, en general, suele referirse al procedimiento legislativo como al proceso de producción de normas de rango formal. Así, PÉREZ SERRANO decía que, aunque la regla aprobada deba ser «materialmente», y no sólo en el «aspecto formal», una verdadera norma, la realidad es que el proceso legislativo se refiere a las Leyes en sentido formal.

Hecha esta matización, la iniciativa es un acto de iniciación de un proceso. Y como tal, es una declaración de voluntad de parte, que asume genéricamente la forma de una petición, por la que se pide el comienzo del proceso legislativo.

Si el proceso legislativo tiende a formular una ley material (potestad normativa de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas), la declaración de voluntad a que se contrae la iniciativa, deberá proceder del órgano de la Administración investido legalmente de competencia; es menester que la persona o personas físicas que actúan en la correspondiente declaración como titulares de ese órgano ostenten la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio, suplencia legal en su caso), no tengan relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate, esto es, mantengan íntegra su situación abstracta de imparcialidad, por no estar incurso en los deberes legales de abstención y recusación y procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar como tales titulares del órgano (lo cual es especialmente importante en los órganos colegiales: convocatoria regular, orden del día quórum de constitución, quórum de votación) (68).

Cuando el proceso legislativo en que se sustancia la función normativa del Estado, tiene por finalidad dotar al ordenamiento

---

(67) PÉREZ SERRANO, *Tratado...*, *ob. cit.*, pág. 787.

(68) GARCÍA DE ENTERRÍA, T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Cursos de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1975, pág. 347. Sobre los aspectos legales a que nos hemos referido, véase para el Derecho español la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio, artículos 67 a 73, inclusive.

de una ley de rango formal, los sujetos con legitimación para instar la iniciativa serán el Gobierno, Parlamento y Asamblea de Comunidades Autónomas, quienes manifestarán su voluntad a través del pertinente acuerdo en Consejo de Ministros, del Grupo Parlamentario correspondiente y por decisión mayoritaria o unánime de la Asamblea Autonómica, respectivamente.

Finalmente, si la declaración de voluntad la ejerce el electorado, la Constitución y, en su caso, el régimen jurídico positivo vigente en cada sistema, determinará las condiciones para el ejercicio del derecho público reconocido directamente al pueblo para que manifieste aquella voluntad (69).

Ahora bien, decíamos que la iniciativa adopta la forma genérica de una petición. Pues bien, sin perjuicio, de lo que digamos más adelante al estudiar la naturaleza y las figuras afines a la iniciativa parlamentaria donde nos pronunciaremos sobre este tema con más extensión, vaya ahora por delante que la iniciativa es una petición cualificada o vinculante dirigida a las Cámaras legislativas —si se trata de una petición de aprobación de una ley formal— o al órgano competente de la Administración —si se trata de una petición de aprobación de una ley meramente material— para que se estudie y delibere sobre la conveniencia de incorporar al ordenamiento jurídico una nueva norma con efectos innovatorios o abrogatorios, tras el incoamiento del oportuno procedimiento.

Pero se trata de una iniciativa inescusable para el sujeto u órgano al que va dirigida, que tendrá que pronunciarse inequívocamente sobre la propuesta legislativa. De aquí se desprende su diferenciación con el derecho de petición, en cuanto que este último no es vinculante para el órgano al que va dirigido (70).

Por otra parte, la petición es una demanda que se agota en sí misma, y por su propia naturaleza no vinculante, no abre ningún procedimiento. Mientras que la iniciativa al ser un acto procesal

---

(69) Véase, así, artículo 87 de la *Constitución española*.

(70) Sobre el derecho de petición, F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *El Derecho de petición y la iniciativa legislativa*, Cuadernos de Documentación, I. N. Prospectiva, Madrid, 1980. Véase además, el artículo 29 de la *Constitución española*.

que origina un procedimiento, establece un vínculo con los restantes actos que lo componen.

Dicho en términos técnicos y descriptivos, la iniciativa se halla coordinada con los actos que integran la fase «constitutiva» (aprobación y sanción) y con la fase de «integración de la eficacia» de la norma creada (promulgación y publicación) del procedimiento legislativo a que se contrae la función legislativa, como *presupuesto de admisibilidad y condición de eficacia*.

Sin la iniciativa legislativa, la fase de integración del procedimiento legislativo es imposible constitucionalmente. De la misma manera que la aprobación y sanción de la norma es condición de eficacia de la iniciativa. Y, a la postre, sin la integración de la norma en el ordenamiento jurídico como fase final del procedimiento legislativo, ni la iniciativa ni la aprobación llegan a alcanzar su eficacia verdadera.

Todo lo cual, nos permite dejar constancia del siguiente concepto del proceso legislativo: conjunto complejo de actos coordinados entre sí por un trato sucesivo, en virtud del cual cada fase del mismo es presupuesto de admisibilidad y condición de eficacia de la siguiente, insertas en un procedimiento rígidamente necesario y cuya finalidad última es producir una norma (71).

---

(71) Sobre la función legislativa, en general, RUINI, *La Funzione Legislativa (técnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milán, 1953; CAMNAG, *Elements de Procedure Legislative en Droit Parlementaire*, París, 1939; GORDON, *La Confection d'une Loi en Angleterre*, A.D.P., 1938; ALLEN, *Law in the Making*, 3.ª ed. Londres, 1939; GALEOTTI, *Contributi alla Teoria del Procedimiento Legislativo*, Milán, 1957.