

# **SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA: EFECTOS, SUJETOS Y ALGUNA PROPUESTA**

**ÁNGEL L. SANZ PÉREZ**

Letrado del Parlamento de Cantabria y  
Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria

La iniciativa legislativa es el momento inicial punto de arranque y el desencadenante del procedimiento legislativo. El efecto inicial es obligar al Parlamento a tomar una decisión, afirmativa o no, sobre el contenido de la iniciativa ejercida. La fase de iniciativa, por tanto, es aquella que supone que uno de los sujetos capacitados constitucional o estatutariamente para ello, remite al Parlamento un texto, en forma de proyecto o proposición, para que sea tramitado por éste. Los efectos son conocidos, pues la STC 136/2011, de 13 de septiembre indica que el autor de la iniciativa «tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales».

Elaborar una teoría general<sup>1</sup> de la iniciativa legislativa es un buen trabajo de elaboración jurídica, fundamentalmente porque cada iniciativa tiene un significado diferente a las otras, y también porque la iniciativa del Gobierno está claramente privilegiada. De hecho, es la única iniciativa que es dominada de un modo absoluto por su autor, pues puede ser retirada hasta el momento anterior en el que recaiga la votación definitiva del Pleno. Además, es la única iniciativa que no necesita la confirmación previa por la Cámara para su tramitación. Así lo determina el artículo 128 RCD según el cual, el «Gobierno podrá retirar un proyecto de Ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta.» Con fidelidad, esta disposición se reitera en todos los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos.

Los efectos de la presentación de la iniciativa legislativa (en realidad, la de cualquier iniciativa normativa) han sido señalados por el Tribunal. En efecto, el principal efecto es activar el seguimiento de oficio de unos trámites concatenados que, una vez cumplidos los mismos, llevarán (casi siempre) a la resolución final en forma de Ley. En este sentido, el efecto de la iniciativa es fijar la materia y el objeto sobre el que va a centrarse la discusión. Las SSTC 124/1995, de 18 de julio, 38/1999, de 22 de marzo y 136/2011 de 13 septiembre, han indicado que «la materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite, el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco.»

En definitiva, el Tribunal ha profundizado en esta idea indicando que «los proyectos de Ley del Gobierno (art. 88 CE) y las proposiciones de ley de los restantes legitimados (art. 89.1 CE), como forma de articular la iniciativa legislativa son, pues, el

---

<sup>1</sup> Como orientación bibliográfica puede citarse M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, monográfico, 1986, págs. 287 y ss.; A. DORREGO DE CARLOS, «Artículo 88...», op. cit.; J. F. MERINO MERCHÁN, «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, págs. 43 y ss.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa...*, op. cit.; R. PUNSET, «Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, pág. 111; J. J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de Ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, pág. 9; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 87.2», en VV. AA., *Comentarios a la Constitución*, coord. por Garrido Falla, pág. 1251 y ss.; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, págs. 257 y ss.; M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento...*, op. cit., págs. 159 a 166, y 231 a 239; J. MOLLINEDO CHOCANO, «La iniciativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *El procedimiento legislativo. V...*, cit., págs. 279 y ss.

instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determina materia» ( STC 124/1995, de 18 de julio, F. 3, con relación a las proposiciones de ley). Además, en STC 136/2011 indicó que con ello la Constitución está atribuyendo «a aquellos legitimados el derecho «a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa» (STC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 B), con relación a las iniciativas legislativas de origen parlamentario). En suma, la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular «una determinada materia» (julio, F. 3; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 B)».

Con estos efectos, no es de extrañar que haya un número cerrado de titulares. La Constitución dispone en su artículo 87 que la iniciativa legislativa corresponde a Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Este precepto es reiterado, con alguna variante interesante, por los Estatutos de Autonomía: art. 111.1 EAAnd; art. 42.2 EAAR; art. 31.1 EAPAST; art. 58.1 EAIB; art. 12.5 EACANA; art. 15.1 EACANT; art. 12.1 EACLM (que le atribuye la iniciativa parlamentaria a los diputados a través de los grupos parlamentarios) y con una fórmula más sencilla, el artículo 27 EAPV, el artículo 23.2 EAEX o el artículo 30.1 EAMU, atribuyen la iniciativa a los parlamentarios y al Gobierno autonómico. El artículo 13.1 EAG atribuye la iniciativa a los parlamentarios, al Parlamento y al Gobierno. Por su parte, con alguna modificación, el artículo 62.2 EACAT atribuye la iniciativa a los Diputados, al Gobierno y «a los grupos parlamentarios», además de a los ciudadanos y, artículo 62.3 EACAT, (y de forma similar el artículo 15.2 EAMAD) a «los órganos representativos de los entes supramunicipales de carácter territorial que establece el presente Estatuto» y que, al menos, son las comarcas (artículo 83.2 y 92 EACAT, además de muy probablemente a las veguerías). Finalmente, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye la iniciativa al Gobierno, a los grupos, junto con los Diputados. También el Estatuto de Autonomía de Murcia dispone que puedan ejercer la iniciativa legislativa, además, los municipios y las comarcas.

El cumplimiento de los requisitos de la iniciativa es algo exigible en el ámbito del Derecho Parlamentario (igual que en el mundo del Derecho Administrativo). Por ello debe preguntarse qué sucede en el caso de que se omitan requisitos de la iniciativa legislativa. Además, suele ser un lugar común en la doctrina tratar de conocer si la falta de un requisito en la iniciativa podría suponer la inconstitucionalidad de la Ley. La jurisprudencia, como se sabe, ha exigido que el defecto en la tramitación de la Ley altere de forma esencial el proceso de formación de la voluntad del Parlamento. Pero no es fácil vincular esto con algún requisito de la iniciativa. Así, son varias las regulaciones reglamentarias que se pueden vincular al bloque de la constitucionalidad, y que escape del ámbito de los interna corporis. Tal caso podría ser, por ejemplo, el relativo al número de miembros necesarios que deben adoptar la proposición de Ley (el número de miembros que tienen que presentar la proposición de Ley es muy diferente en los distintos Parlamentos, así va de los veinticinco senadores -artículo 198 RS- y quince Diputados -art. 126 RCD-, o de un único Diputado en el Parlamento de Navarra, artículo 145 RPN; los cuatro Diputados en las Cortes de Aragón, artículo 138 del RCA; Asturias, artículo 153 RJPA; Canarias, artículo 124 del RPC; Murcia, artículo 88 RAMU; los cinco de Cataluña, artículo 107 RPC; Galicia, artículo 122 del RPG;

Baleares, artículo 126 del RPIB; Madrid, artículo 151 RAM; País Vasco, artículo 105 RPV; Comunidad Valenciana; y los seis Diputados de Cantabria, artículo 110 RPC y de la Rioja, artículo 91 RPR). A priori, poca duda cabe de que una proposición de Ley presentada por menos diputados que los exigidos reglamentariamente, o por sujetos que no ostentasen la condición de Diputado, adolecería de un vicio no subsanable que chocaría con el valor pluralismo político y la correspondiente cláusula Estado Democrático, que a través del principio de igualdad exige una representación mínima en la Cámara para poder iniciar el procedimiento legislativo.

Otros requisitos de los proyectos de ley sólo podrían ser vulnerados de forma grosera. Así, podría implicar la inconstitucionalidad de la Ley el caso de que el Proyecto no fuese aprobado en reunión de Consejo por el órgano colegiado ejecutivo correspondiente. Más dudas podría plantear el hecho de que no se hubiesen emitido, en fase de redacción del Anteproyecto, los informes que la Ley obliga emitir (Consejo de Estado u órgano análogo de la Comunidad Autónoma, o el Consejo Económico Social u órganos equivalentes). En este caso, podría pensarse que la aprobación por el Parlamento de la Ley vendría sanar la falta de solicitud de documentos en una fase muy anterior a la aprobación democrática de la norma. En supuestos de no-remisión al Parlamento de los informes que debieran emitirse en fase parlamentaria es imprescindible la función de la Mesa y de quien la asesora. En cualquier caso, debe exigirse la remisión de todos los antecedentes necesarios para que la Cámara pueda pronunciarse sobre el asunto de que se trate, con el debido conocimiento de la materia respectiva.

Además, habrá que tener en cuenta la documentación exigida por el Reglamento parlamentario. Por ejemplo, algún Reglamento parlamentario (como el del Parlamento de las Islas Baleares) exige la presentación de otra documentación, pues los proyectos de ley deberán ser acompañados por «una evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva» (art. 117 RPIB).

Qué se entiende por «antecedente necesario» no está nada claro, aunque el ordenamiento y la jurisprudencia constitucional han ido dejado varias ideas de cómo debe interpretarse la «necesidad» del antecedente. Además de la regulación de la Ley 50/1997, del Gobierno, debe tenerse en cuenta que el mar legislativo ha incrementado el número y calidad de informes que han de acompañar a un proyecto de ley, y que debería acompañarlo al remitirlo al Parlamento. Por ejemplo, el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres dispone que los proyectos de disposiciones de carácter general... «que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género».

Las Comunidades Autónomas han tendido a mimetizar (con poca eficacia y nula imaginación) la regulación estatal, y varias han sido las que han dispuesto la emisión de informes en materia de igualdad de género, durante la tramitación de un anteproyecto de ley. Seguramente la primera Ley fue la *Ley de Cataluña 4/2001, de 9 de abril, de modificación del apartado 2 del artículo 63 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña*. Posteriormente han sido varias las leyes que han aprobado la *Ley de Galicia 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres*, que establece en sus artículos 7 y 8, que han de emitirse informes de impacto de género en el proceso de elaboración de las leyes y los reglamentos. Por su parte, la *Ley del País Vasco, 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres* dispone en el artículo

19 la emisión de una «evaluación previa del impacto en función del género» en la redacción del Proyecto de Ley. Además, la *Ley de las Islas Baleares 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer* también prevé la inclusión en los anteproyecto de ley de un informe que estudie la materia de la igualdad de género. Finalmente, también la *Ley de Murcia 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia*, y la *Ley de Andalucía 12/2007, de 26 de noviembre, de Promoción de la igualdad de género en Andalucía* regulan la elaboración de un documento que aborde la igualdad de género y el impacto que tiene el proyecto de norma elaborado.

La voracidad previsiva ha sido aún mayor, pues se han previsto más informes en diferentes normas. Así, puede contarse con el documento previsto por el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*, la cual deberá ser remitida al Congreso de los Diputados por el Gobierno de la Nación. La *Resolución de 21 de junio de 2005, de la Presidencia del Consejo de Estado, por la que se dispone la publicación de la relación actualizada de disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo de Estado* es una muestra de la cantidad de materias que deben ser objeto de Dictamen del Consejo de Estado, y remitido por el Gobierno junto al Proyecto de Ley.

Como se sabe, han sido varias las Sentencias del Tribunal Constitucional que se han referido a los antecedentes que han de acompañar a un proyecto de ley. Desde la STC 99/1987, de 11 de junio, F. 1 a), a la STC 136/2011 pasando por las SSTC 108/1986, de 29 de julio, F. 3) o 103/2008, de 11 de septiembre, F. 5) se ha tratado de consolidar una jurisprudencia sobre la materia. No basta, se dice, con cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la inconstitucionalidad de Ley. Y ello tanto para reclamar la información que ha de acompañar al Proyecto, como para entender vulnerado algún trámite parlamentario propiamente dicho. Así, sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciados afectan esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un «déficit democrático» en el proceso de elaboración de la Ley. Todo recurrente tiene la carga de definir qué antecedentes han sido omitidos por el Gobierno y en qué medida esa omisión les habría privado de los elementos de juicio necesarios para poder cumplir con su función de parlamentario. Además, la omisión ha de ser «denunciada» ante la misma Cámara en el momento de producirse.

Como se sabe, los requisitos de motivación y antecedentes han sido dispuestos por el artículo 88 CE para los proyectos de Ley. Sin embargo, estos últimos requisitos han sido ampliados por los Reglamentos Parlamentarios también a las proposiciones de Ley. En efecto, primero el Reglamento del Congreso de los Diputados, luego el del Senado y posteriormente los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos han exigido que las proposiciones de Ley también estén precedidas de una Exposición de Motivos y acompañadas de la documentación precisa. No obstante, no parece que los Diputados (ni los Grupos parlamentarios) estén en la misma posición que el Gobierno, para proporcionar información al Parlamento, y por eso se debe dudar de la efectividad y del realismo de exigir este requisito a las Proposiciones de Ley (y por lo tanto, debe dudarse también de las posibles consecuencias invalidantes de la no-remisión de documentación junto a la Proposición de Ley). En definitiva, sería muy difícil prever el mismo grado de exigencia con el Gobierno que con los Diputados en lo que a la remi-

sión de la documentación se refiere. El fundamento de la remisión de los antecedentes es la garantía de que el Parlamento cuente con toda la información de los asuntos que tramita, y este conocimiento parece que sólo está en condiciones de garantizarlo el Gobierno, en su condición de dirección de la Administración Pública. En relación con ello, el pluralismo político va a extender unos efectos protectores para la propia Institución Parlamentaria, en relación con la más que frecuente falta o insuficiente remisión de documentación por parte del Gobierno correspondiente. Por ello, la previsión protectora se dirige a favor del Parlamento frente al Gobierno, que es lo mismo que proteger a la minoría frente a la mayoría, esencia misma del Derecho Parlamentario.

La remisión de documentación<sup>2</sup> al Parlamento por parte del Gobierno se enmarca dentro del derecho a la información de Diputados, que se integra, como es sabido, dentro del ámbito del derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución. La dudosa eficacia de este derecho, así como los problemas conceptuales relativos a su configuración e integración en el marco constitucional motivan que sean precisos elementos añadidos para su efectividad, a pesar de que la omisión de la documentación pueda determinar la inconstitucionalidad de una Ley en cuya tramitación falte este elemento de información. La exigencia de una previa denuncia por el Parlamento se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la citada Sentencia 108/1986, de 29 de julio.

Partiendo de la configuración del derecho de acceso a la información como un derecho subjetivo, estaría viciado el procedimiento en aquellos casos en que se hubiese solicitado expresamente la documentación y el Gobierno no lo hubiese remitido. No obstante, la perspectiva cambiaría si se observase la remisión de esta documentación no desde un punto de vista subjetivo, sino objetivo. Esto supone relacionar la remisión de documentación con el pluralismo político, pues sólo así la minoría parlamentaria puede participar en el procedimiento legislativo. Desde este punto de vista, la ausencia de información viciaría el procedimiento legislativo y mucho más en el caso de ausencia total de documentación, aunque no haya sido solicitada. La falta de información de los Diputados (sobre todo los de la oposición) les colocaría en una situación de inferioridad, que les dificultaría extraordinariamente el efectivo ejercicio de la función legislativa, y que no es coherente con el valor pluralismo político. Tampoco parece muy acomodado a la actual situación de desarrollo tecnológico el someter el ejercicio de este derecho fundamental a una previa y burocrática solicitud previa. No obstante, en cualquier caso, la función y la posición de la Mesa respectiva es imprescindible para garantizar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, incluyendo, desde luego éste.

Además, de forma similar y coherente con esta posición institucional de la Mesa, a ésta le correspondería asegurar, por ejemplo, la efectiva presentación del Proyecto de Ley en forma de texto articulado, debiendo rechazar un texto que no estuviese estructurado en artículos como unidad básica del Proyecto. Sin duda, el principio constitu-

---

<sup>2</sup> CANO BUESO, J. *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996; MANCISIDOR ARTARAZ, E. «El derecho de los parlamentarios a recabar información» *Revista Vasca de Administración Pública*, 24, p. 175 y ss. y este mismo autor «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y justicia constitucional... op. cit.*, pp. 323 y ss.; PULIDO QUECEDO, M. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 320 y ss.; LAVILLA RUBIRA, J. «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: Información, control y responsabilidad», *Estudios sobre la Constitución Española. ... op. cit.*, pp. 2010 y ss.; DA SILVA OCHOA, J. «El derecho de los parlamentarios a la documentación», *Revista de las Cortes Generales*, 19, 1990, pp. 7 y ss.

cional de seguridad jurídica debería garantizar, en este supuesto extremo, una decisión de la Mesa de rechazo.

El privilegio de los proyectos de ley es un peaje del tiempo de los Gobiernos en el que vivimos. Así, en lo que a los requisitos de las proposiciones de Ley se refiere, es habitual que los distintos Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas prevean la posibilidad de que, de forma similar a como efectúa el artículo 134.6 de la Constitución para las Cortes Generales, el Gobierno tenga que prestar su conformidad a las proposiciones de Ley y enmiendas que supongan un aumento de créditos o una disminución de ingresos. En virtud de ello, el Gobierno podría oponerse a la tramitación de casi todas las proposiciones de Ley que pudieran ser presentadas, pues su ejecución va a suponer, casi siempre, un necesario aumento de créditos (por ejemplo, la Ley que regule los símbolos institucionales, para la adquisición de las banderas; la Ley de creación del Consejo Económico Social, para la ubicación física del Consejo...). La interpretación extensiva del previo consentimiento del Gobierno para la tramitación de iniciativas supone una clara consecuencia restrictiva para el Parlamento (y para la minoría parlamentaria en concreto), y es inadecuado a las garantías que deben derivarse del valor pluralismo político. Si la finalidad del ordenamiento jurídico parlamentario es la protección de las minorías parlamentarias, se entiende mal la extensión que han efectuado todos los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos. La posibilidad de que el respectivo Gobierno pueda oponerse tanto a la tramitación de una proposición de Ley como a las enmiendas presentadas a un proyecto o proposición de Ley, no está prevista en los Estatutos de Autonomía, excepto los casos de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (artículo 76.1) y de Extremadura (artículo 60.b).

El necesario carácter restrictivo que debe tener este elemento del procedimiento legislativo, debería tenerse en cuenta para determinar el efecto que debe darse a la negativa del respectivo Gobierno a la tramitación de una proposición de Ley. Esta negativa, en la práctica generalidad de los Reglamentos Parlamentarios parece que debería tener efectos impeditivos, pues imposibilitaría la inclusión de la proposición en el orden del día del Pleno. Por ello, podría ser contrario al Reglamento una proposición de Ley que se tramite contra el criterio del Gobierno, pero más dudoso sería calificar de inconstitucional la misma Ley tramitada contra el criterio del Gobierno. Tal prerrogativa no es desarrollo de ningún valor superior del ordenamiento jurídico, principio constitucional o derecho fundamental. Más bien, es una autolimitación del Parlamento, cuya vulneración no debería viciar de inconstitucionalidad a la Ley y, por tanto, podría integrarse en el ámbito de los «*interna corporis acta*». Y todo ello partiendo de la conveniencia de que sea el propio Parlamento el que solucione el conflicto en la calificación de la enmienda. De hecho, un uso excesivo de la facultad de negativa del Consejo de Gobierno sí supondría una vulneración del derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución, que no encajaría dentro de las exigencias del pluralismo político, ni en las relaciones habituales del juego parlamentario. Más aún, existen Parlamentos en los que lo habitual es la práctica contraria a esta previsión (tramitar la iniciativa a pesar de la negativa del Gobierno), lo cual supondría viciar de inconstitucionalidad muchas Leyes que tuvieron como origen una Proposición de Ley. Todo cuanto se ha señalado hace defender la conveniencia, en el futuro, de una reforma reglamentaria, que limitase o excluyese esta facultad gubernamental.