

PRECISIONES SOBRE LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

POR

ADOLFO CARRETERO PÉREZ

Vocal del Consejo General del Poder Judicial

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: 1. *En la Constitución*: 1.º Atribución de la iniciativa. 2.º Formas de iniciativa. 3.º Fuentes reguladoras de la iniciativa. 2. *En la Ley Orgánica 1/80, de 10 de enero, reguladora del Consejo*: 1.º Facultad reglamentaria del Consejo. 2.º Facultades decisorias. 3.º Facultades no decisorias. 3. *En el Reglamento del Congreso de los Diputados*: 1.º Proyectos de Ley. 2.º Proposiciones de Ley. 3.º Las iniciativas.—III. LA INTERPRETACIÓN FAVORABLE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSEJO: 1. *Interpretación de la Constitución*: 1.º Tendencia expansiva de la iniciativa. 2.º La constitucionalidad de la iniciativa legislativa del CGPJ. 2. *Interpretación de la Ley Orgánica 1/80, de 10 de enero*: 1.º Interpretación gramatical. 2.º Los antecedentes históricos y legislativos. 3.º Los demás elementos de interpretación.—IV. LA INTERPRETACIÓN CONTRARIA A LA INICIATIVA: 1. *La iniciativa como número cerrado*. 2. *La iniciativa como actividad legislativa*. 3. *Los antecedentes parlamentarios*. 4. *Derecho Comparado*. 5. *La articulación de las relaciones Consejo-Congreso*. 6. *Legitimación democrática de los Jueces*.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Con ocasión de las Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial, celebradas en Madrid en el mes de diciembre de 1981, el autor de este trabajo presentó una ponencia sobre «La Potestad reglamentaria y la iniciativa del Consejo General del Poder Judicial», que sustancialmente fue publicada con posterioridad en el número 315 de la revista «La Ley», de 18 de diciembre de 1981.

Este antecedente motivó que en el número 97 de esta REVISTA, de enero-abril de 1982, el Letrado de las Cortes Generales señor Alba Navarro publicase un artículo con el título: «Las facultades de iniciativa, propuesta e informe en materia legislativa del Consejo General del Poder Judicial», cuyo texto, levemente modificado, corresponde al contenido de su comunicación presentada a las Jornadas de Estudio sobre «El Poder Judicial», organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Como el planteamiento y las conclusiones que se mantienen en los trabajos referidos son diametralmente opuestos, parece oportuno hacer algunas precisiones sobre el punto debatido, ya que los ar-

gumentos expuestos para sostener posturas diferentes son orientativos acerca de uno de los temas más importantes de la competencia del Consejo General del Poder Judicial. Al tratarse de un organismo creado por la Constitución sin contar con precedentes legislativos patrios, han surgido algunos problemas sobre el ámbito de su actuación en relación con los demás Poderes del Estado. Uno de ellos, cuyas consecuencias no precisa destacar, es justamente el de las facultades de iniciativa legislativa del órgano de gobierno del Tercer Poder. El robustecimiento del Poder Judicial, como claramente comporta su configuración en la Constitución, ofrece, junto a zonas de evidente reconocimiento de la actuación del Consejo, otras difuminadas, en las que, por el contrario, los perfiles de su competencia pueden ofrecer dudas; conviene por ello que la polémica surtida en torno a sus facultades de iniciativa legislativa quede aclarada. Sin ánimo de ofrecer unas conclusiones definitivas, sino de exponer en sus exactos términos el problema, pretendemos sentar algunas bases, que sirvan de punto de partida para llegar en su día a concretar el verdadero sentido y alcance de la cuestión.

El desarrollo de este trabajo ha de moverse en varios extremos: primero hay que analizar el ordenamiento normativo que regula la facultad de iniciativa; en segundo lugar se deben concretar cuáles son las razones favorables a la existencia de la iniciativa del Consejo; en tercer lugar examinar las razones opuestas a la misma; por último, se procurará hacer unas conclusiones acerca de la problemática expuesta.

Evidentemente, la materia corresponde a las relaciones entre los órganos constitucionales del Estado que detentan cada uno de los tres clásicos Poderes. La Constitución reconoce el principio de la división de Poderes (1); en algunas ocasiones implícitamente, mien-

(1) La División de Poderes no es un concepto mecanicista de división del trabajo de los órganos del Estado, sino un elemento político básico de una Constitución formal propia del Estado de Derecho. Se toma como criterio de la diferenciación de los sujetos del Poder y de las actividades objetivas efectuadas por ellos. Con anterioridad a su formulación constitucional, que arranca de la Revolución Francesa, unos mismos órganos participaban en el ejercicio de diferentes funciones. A partir de su introducción constitucional, se procura la coincidencia objetiva y subjetiva. Como llevada a sus extremos impediría la actividad del Estado, se ha moderado, señalando a cada uno de los tres Poderes funciones caracterizadoras, que no pueden transferirse, y funciones accesorias, que pueden serles atribuidas en parte, para colaborar con los demás poderes. De ahí el problema de sus mutuas relaciones. JELLINECK: *Teoría General del Estado* (traducción española de Fernando DE LOS RÍOS), página 458.

tras que en otras, como el título VI, lo hace de forma explícita, al calificarlo de «Poder Judicial». El artículo 117 habla de Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial. Ello nos releva de la necesidad de tener que justificar la existencia de un Tercer Poder, al lado del Legislativo y el Ejecutivo. Lo que interesa ahora es determinar si entre las funciones que le atribuye la Constitución, se encuentra la facultad de ejercitar la iniciativa legislativa, entendida en el sentido técnico y político de la palabra.

II. LA REGULACION DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO (2)

1. En la Constitución

La Ley como fuente del Derecho es el resultado de haber seguido previamente un procedimiento parlamentario, que termina en un texto escrito y publicado, que tiene un valor jurídico preeminente, la llamada fuerza de Ley formal. Dentro de ese procedimiento, la iniciativa es el acto originario que lo pone en marcha y desencadena el conjunto de trámites en que consiste ese cauce o manera de aparecer la Ley dentro de las fuentes del Ordenamiento jurídico.

En la Constitución, el título III, de las Cortes Generales, se divide en dos capítulos, el primero, de las Cámaras, y el segundo, de la

(2) Sobre la iniciativa legislativa en general, *Nueva Enciclopedia Juridica Seix*, vol. XII, pp. 623 y ss., voz «iniciativa». En concreto, sobre la iniciativa del Consejo Superior de la Magistratura italiana, el tema cuenta con una abundante bibliografía: MONACO: *Considerazioni sul CSM, e sulla cosiddetta proposta formulata di concerto*, en «Democrazia e diritto», 1960; FOSCHINI: *Problemi del CSM; el potere d'iniziativa*, Relazione al IX Congresso-ANM, San Remo, 1959; DANZI-LIPARI: *La Magistratura e gli altri potere dello stato nel vigente ordinamento costituzionale*, Relazione 1.º Congresso Nazionale UMI, Terracina, 1965; ZICARDI: *Rapporti con gli altri organi dello stato*, Relazione al Convegno Nazionali studi sulla riforma del CSM, Catanzaro, 6-9 junio 1969; DAGA: *Appunti sui rapporti tra CSM e organi di indirizzo politico di maggioranza*, en «Calabria giudiziaria», núms. 5-6, 1970.

Hay en ella una dualidad de tendencias: la que se inclina a potenciar la presencia y actividad del Consejo ante los otros órganos constitucionales y la que pretende confirmar las tradicionales limitaciones de los poderes del Consejo dentro de la actividad interna del gobierno de la Magistratura.

DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 1970, p. 184, también observa, desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, una tendencia a monopolizar en el Gobierno la iniciativa, y otra liberal, que conduce a su reparto. La polémica suscitada sobre la iniciativa legislativa se resiente de este planteamiento.

elaboración de las Leyes. De esta forma se regulan las funciones del órgano legislativo, su organización y composición, las reglas de su actuación y, por último, las clases de Leyes y el procedimiento para elaborarlas.

La iniciativa legislativa se contempla en el artículo 87 de la Constitución como el primero de los actos del proceso de elaboración de las Leyes. De este artículo, en relación con los siguientes, se pueden deducir las bases constitucionales del procedimiento de elaboración de las Leyes.

1.º El primer punto regulado por la Constitución es la atribución de la facultad de iniciativa legislativa a determinados órganos estatales, o fuerzas sociales, componentes del Poder Constituyente del Estado. La iniciativa, según el artículo 87, corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y al Pueblo. La justificación de tal atribución de iniciativa es clara: los órganos, o los ciudadanos como Pueblo Español, a los que se confiere la facultad de iniciativa, o expresan por sí mismos la voluntad general, como es el caso de la iniciativa popular, o representan a la voluntad popular, como es el caso de las Cámaras legislativas, que se eligen por sufragio (arts. 68 y 69 de la Constitución). En el mismo supuesto de legitimación por sufragio directo se hallan las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, si bien reducido al ámbito de su territorio (art. 152 de la Constitución). En cambio, el Gobierno, que ejerce la función ejecutiva (art. 97 de la Constitución), no emana directamente de la voluntad popular, sino que es sostenido por ella, de modo indirecto, en virtud del llamado respaldo parlamentario y del sistema semipresidencialista configurado por la Constitución.

2.º El segundo punto que la Constitución precisa es la forma de ejercitar la iniciativa legislativa; no hay un modelo único, sino una doble modalidad: el Proyecto de Ley y la proposición de Ley. El texto constitucional no define cada uno de estos dos tipos de iniciativa, pero de su regulación posterior se deduce que el Proyecto de Ley es la potestad del Gobierno de presentar a las Cortes un texto en forma articulada que puede convertirse en Ley. Es, pues, una fórmula de iniciativa correspondiente al Poder Ejecutivo, en tanto no es titular de la potestad legislativa, sino que participa en ella en la fase preliminar. La proposición de Ley es, por el contrario, el mo-

do de ejercer la iniciativa cuando proceda de organismos que no forman parte del Poder Ejecutivo, como las Asambleas legislativas (Congreso y Senado) o el Pueblo. Posición intermedia ocupan las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que son los únicos organismos que pueden utilizar opcionalmente Proyectos de Ley o proposiciones de Ley (art. 87, núm. 2, de la Constitución).

3.º Las fuentes reguladoras de iniciativa legislativa son la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras (art. 87, número 1, de la Constitución) y la Ley, que ha de ser orgánica, que regule las formas de ejercicio y los requisitos de la iniciativa (art. 87-3). Así se infiere del principio de jerarquía normativa: la Constitución es la Ley Superior del Estado, en la cual hay que señalar los principios básicos de cada una de sus instituciones. Los Reglamentos de las Cámaras derivan de la Constitución y establecen reglas sobre la formación de las Leyes. Por último, para funcionar, cada organismo ha de sujetarse a sus propias normas de organización y procedimiento.

A) Cuando se trata del Gobierno, la Constitución no regula íntegramente la formación de la iniciativa, sino que en parte deja los detalles a las normas referidas; en efecto: el artículo 88 dice que los Proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Se le impone, pues, al Gobierno que celebre una sesión del Consejo de Ministros en la que apruebe un Proyecto de Ley, o texto articulado, que después debe presentar al Congreso, con la justificación de su necesidad u oportunidad (Exposición de Motivos) y la aportación de los datos o la restante documentación (Antecedentes). Quién puede presentar al Gobierno los anteproyectos de Ley que han de convertirse en proyecto y cómo ha de deliberar el Consejo de Ministros sobre estos extremos, se regulan por las normas de estructura y funcionamiento del Gobierno (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

B) La iniciativa del Congreso y del Senado, la llamada iniciativa parlamentaria, ha de formularse de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de ambas Cámaras (art. 87). Se tramitan como proposición de Ley. No se deja en este caso ningún resquicio legal, sino que toda la fase de la iniciativa se regula de modo constitucional.

C) Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden formular la iniciativa legislativa en forma de Proyecto de Ley o de proposición de Ley. Para preparar el texto legal correspondiente, las citadas Asambleas han de observar las normas de procedimiento establecidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas y en su legislación complementaria.

Cuando adopten la forma de Proyecto de Ley, lo que establece la Constitución es que pueden solicitar del Gobierno la adopción de un Proyecto de Ley. Es decir, que no resulta posible que remitan directamente al Congreso un texto legal, sino que han de pasar por la vía intermedia del Gobierno, que puede libremente aceptar o rechazar esta solicitud, con lo cual se ha interpretado que se trata de un simple derecho de petición de las Comunidades Autónomas. En cambio, si utilizan la fórmula de la proposición de Ley, pueden remitirla directamente a la Mesa del Congreso (art. 87-2), y ha de ser necesariamente tramitada de conformidad con los Reglamentos de las Cámaras, con la salvedad de que la defensa de la proposición se encomienda a los propios miembros de la Asamblea, en número máximo de tres.

La Constitución, al reconocer a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas esta facultad de iniciativa, no la limita a la gestión de sus intereses, por lo que resulta dudoso que no puedan ejercitar una iniciativa fuera de ese ámbito. Tal restricción habrá que deducirla de la interpretación de los Estatutos de Autonomía, igual que el resto del Ordenamiento jurídico, dentro de la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982), y de que es el interés respectivo de la Comunidad Autónoma el límite del ejercicio de sus competencias y el que legitima sus actividades (Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero, 14 y 28 de julio, 16 de noviembre y 22 de diciembre de 1981).

D) Por último, el artículo 87-3 remite a una Ley Orgánica para regular las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. La propia norma constitucional establece dos limitaciones: que en todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas y que no procederá la iniciativa en materias propias de Ley Orgánica, tributarias, de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia.

Es una facultad reconocida al cuerpo electoral, como forma de democracia directa, que permite a los propios ciudadanos formular un texto articulado como proposición de Ley. La Constitución lo reconoce, pero no tiene una aplicación inmediata, porque ella misma lo difiere a la publicación de una Ley Orgánica. En consecuencia se admite que la materia de iniciativa legislativa es una de las reservas a este tipo de Leyes, por afectar a las bases esenciales del Estado. Por otro lado, es también interesante sacar otra consecuencia: el Pueblo, al que corresponde el Poder Constituyente (art. 1-2 de la Constitución), y del que emanan todos los demás Poderes, no tiene facultad de iniciativa legislativa inmediata, sino de segundo grado, a través de una Ley Orgánica. La facultad ordinaria para ejercitar la iniciativa compete al Parlamento, que es uno de los órganos del Poder Constituido.

Por otra parte, la iniciativa popular no puede ejercitarse sobre todas las materias, sino que existen algunas excluidas: las correspondientes a Leyes Orgánicas tienen como fundamento el que la democracia directa es un complemento de la democracia representativa, pero no un principio paralelo y de igual fuerza, porque se entiende que el Pueblo ejerce el control normal sobre el Parlamento por medio del sufragio y que la iniciativa popular es excepcional por ofrecer menores garantías que el normal ejercicio de la potestad legislativa. El resto de las materias excluidas de la iniciativa popular se justifican por tratarse de cuestiones que afectan a la soberanía del Estado, a su propia subsistencia económica, o por ser de la exclusiva competencia de otro órgano constitucional.

A la futura Ley Orgánica, se le señalan dos contenidos mínimos: la forma de ejercicio de la iniciativa popular y sus requisitos; son conceptos jurídicos indeterminados que le permiten al legislador la utilización de un gran margen de apreciación y por tanto que a través de la misma se pueda efectuar una interpretación extensiva de este tipo de iniciativa.

2. En la Ley Orgánica 1/80, de 10 de enero, reguladora del Consejo

La Ley Orgánica 1/80, de 10 de enero, establece las normas reguladoras del Consejo General del Poder Judicial, creado por el artículo 122-2 de la Constitución como órgano de gobierno del Poder Judicial.

La citada Ley Orgánica le confiere al Consejo una amplia gama de facultades, que pueden dividirse en tres tipos: normativas, decisorias y no decisorias (3).

1.º El artículo 5.º le reconoce la facultad de dictar Reglamentos sobre su organización y funcionamiento (Reglamentos internos), así como sobre el régimen del personal, servicios y demás materias de su competencia (Reglamentos externos).

2.º Entre las facultades decisorias, se le permite dictar actos administrativos en los que se declaran o constituyen situaciones jurídicas individualizadas. Tales son los acuerdos del Pleno, o de la Comisión Permanente, relativas a nombramientos y declaración de las situaciones administrativas de los Jueces, Magistrados y Secretarios y personal auxiliar y colaborador de la Administración de Justicia, incluido todo el régimen disciplinario del mismo.

3.º Le corresponden, igualmente, facultades no decisorias, que pueden sistematizarse, por interpretación de los artículos 2.º y 3.º de la Ley Orgánica 1/80, de la siguiente manera:

A) Propuestas individuales para el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y para el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional cuando proceda. Estas dos se hallan descritas en la Ley Orgánica, pero cabría una propuesta, no de nombramiento, sino en la que se tratase de que se interesara la emisión de otro tipo de acto administrativo por el destinatario.

B) Propuesta previa a la aprobación del Presupuesto del Consejo General. En esta materia le corresponde la elaboración y apro-

(3) Los antecedentes del Consejo General del Poder Judicial se encuentran en las Constituciones italiana, francesa y portuguesa. El artículo 104 de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947 crea el Consejo Superior de la Magistratura, cuyo presidente es el Presidente de la República. Se le atribuyen competencias de selección del personal y disciplinarias (art. 105), pero no la organización y el funcionamiento de los Servicios de la Justicia, que corresponden al Ministro (art. 110).

La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, en su artículo 65, crea el Consejo Superior de la Magistratura. Su presidente es, asimismo, el Presidente de la República y el vicepresidente el Ministro de Justicia. Tiene facultades de propuesta para el nombramiento de personal y actúa como Consejo de disciplina y de dictamen. No tiene amplias facultades decisorias.

La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 se mueve en la misma línea de las dos anteriores. El Consejo Superior de la Magistratura tiene facultades para el nombramiento, destino, traslado y ascenso de los Jueces y el ejercicio de la acción disciplinaria (art. 223). Lo preside el Jefe del Estado, correspondiendo la vicepresidencia al Presidente del Tribunal Supremo.

bación del anteproyecto de su Presupuesto (art. 2.º, núm. 9, de la Ley Orgánica 1/80).

C) Propuestas normativas. Según el artículo 3.º, el Consejo dispone de la facultad de propuesta en las materias señaladas en dicho precepto. En ese caso, emite un acto administrativo en virtud del cual formula a otro organismo del Estado una petición o proposición, para que éste adopte una solución, que puede ser la de dictar una disposición. Como el artículo en cuestión no distingue a quién puede dirigirse la propuesta, ni su contenido, parece que podrá serlo tanto al Gobierno como a las Cortes y que puede consistir tanto en ofrecer un texto articulado, como en solicitar simplemente que el organismo destinatario de ella legisle o reglamente una materia, bien libremente, o bien sobre las bases que el propio Consejo le haya indicado.

En la propuesta existe un medio de comunicación y colaboración entre el Consejo General y los demás órganos del Estado. El que propone plantea un problema y solicita una solución, en forma de norma del sujeto destinatario o beneficiario. La fase intermedia, consistente en ofrecer unas directrices o dejar en libertad estimativa al órgano que recibe la propuesta, no es esencial en este procedimiento y caben las dos posibilidades. Como la estimación de la propuesta es de libre determinación del destinatario, su negativa no será un acto discrecional, hoy revisable en vía de recurso contencioso, sino un acto de relación entre Poderes del Estado.

D) Informes sobre Proyectos de Ley, o disposiciones de cualquier rango, que afecten al personal judicial o a la organización y mantenimiento de los servicios de Justicia. Esta cláusula genérica del número 7 del artículo 3.º en realidad hace innecesarias las especificaciones por determinadas materias, contenidas en el mismo artículo, en las que el Consejo dispone de facultades informativas, que se hallan comprendidas en la cláusula general.

E) Informes sobre nombramientos; con arreglo al artículo 3.º el Consejo será oído con carácter previo al nombramiento del Fiscal General del Estado. Esta audiencia previa tiene el carácter de dictamen o informe, tanto de legalidad como de oportunidad.

F) Según el artículo 3.º de la Ley Orgánica 1/80, el Consejo tiene, por último, facultad de iniciativa en las mismas materias para

las que tiene las de propuesta o informe. Este es el punto más difícil de la interpretación de las facultades del Consejo General. Así como las propuestas o el informe son actos administrativos claramente determinados, este último concepto de iniciativa plantea dudas, porque es preciso aclarar dos términos: si la palabra iniciativa equivale a la propuesta, o si se trata de facultades diferentes. En segundo lugar, si la iniciativa a la que se refiere el artículo 3.º es la iniciativa legislativa contemplada en la Constitución —es decir, al acto de iniciación del procedimiento parlamentario— o por el contrario no tiene ese alcance.

3. En el Reglamento del Congreso de los Diputados

Dicho Reglamento, aprobado el 10 de febrero de 1982, regula en el título V el procedimiento legislativo dentro del procedimiento legislativo común (capítulo segundo); distingue entre Proyectos de Ley (sección I) y proposiciones de Ley (sección II).

Según el artículo 108, la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde al Gobierno, al Senado, al Congreso de los Diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a los ciudadanos.

1.º Los Proyectos de Ley serán los textos remitidos por el Gobierno y dan lugar a un procedimiento compuesto por varias fases: remisión por el Gobierno del Proyecto de Ley acompañado de Exposición de Motivos y antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos; publicación por la Mesa del Congreso; plazo de presentación de enmiendas; debate de la totalidad del Proyecto de Ley, caso de enmiendas a la totalidad; informe de la ponencia, caso de enmiendas al articulado; debate en comisión; deliberación en el Pleno y aprobación del Proyecto de Ley. El Reglamento desarrolla el procedimiento legislativo completo con un sistema de lectura triple: ponencia, comisión y Pleno, pero al tratar de la iniciativa legislativa no ha hecho otra cosa que trasladar el artículo 87 de la Constitución, sin ampliar ni desarrollar tal facultad.

2.º Las proposiciones de Ley se regulan en el Reglamento de forma mucho más abreviada: se les exige, igual que a los Proyectos de Ley, que se presenten acompañadas de una Exposición de Motivos y de antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (artículo 124). A los efectos de la iniciativa, se distinguen tres clases:

A) Iniciativa parlamentaria: Es la que corresponde al Senado o al Congreso; el Reglamento sólo regula esta última porque deja al Reglamento del Senado la que a él le corresponda. La particularidad de la iniciativa parlamentaria consiste en que ejercitada ésta, y publicada la proposición, hay que abrir una fase contradictoria, remitiéndola al Gobierno para que manifieste su criterio en cuanto al fondo, o pueda prestar su conformidad a la tramitación si implica aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios. Pasada esta fase previa, la proposición sigue el trámite previsto para los Proyectos de Ley.

B) Las proposiciones de Ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legales y en caso afirmativo siguen la tramitación común, con la única especialidad de que en la iniciativa comunitaria, la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de la Comunidad Autónoma.

3.º No encontramos, pues, reconocida otra clase de iniciativa legislativa en el Reglamento del Congreso de los Diputados que la establecida en el artículo 87 de la Constitución. Se ha alegado que con ello se cierra toda discusión sobre los organismos titulares de la iniciativa, puesto que de existir otros tendría que haberse recogido en el Reglamento del Congreso cualesquiera posibilidades de ejercitarla por entes u órganos distintos a los señalados en el artículo 87 referido. Sin embargo, sería dar un alcance a los Reglamentos de las Cámaras distinto del que corresponde a su verdadera naturaleza; las Cámaras legislativas están dotadas de la potestad de dictar normas diferentes a las Leyes formales, que regulan su funcionamiento y el procedimiento para elaborar las Leyes, pero no pueden interpretar la Constitución en el punto referente a las fuentes del Derecho y a los órganos a los que se reconoce la iniciativa legislativa. No es posible que un Reglamento parlamentario pueda innovar en ninguno de los términos el artículo 87 de la Constitución. El problema de las fuentes del Derecho es absolutamente constitucional y sólo a la Constitución le está reservada esta materia. Los Reglamentos parlamentarios en ese punto son Reglamentos ejecutivos, subordinados a la Constitución y que se dictan para desarrollarla, en detalles concretos, estando predeterminada por ella

sus principios generales y su contenido. No se pueden considerar, pues, como Reglamentos independientes y, por tanto, no puede un Reglamento parlamentario invadir un tema reservado a la Constitución como sería el reconocimiento de la iniciativa legislativa a órganos diferentes de los señalados por la Constitución, en el artículo 87. Como consecuencia de la subordinación del Reglamento a la Constitución, no puede reglamentar materias reservadas a ella.

El artículo 72 de la Constitución es el título que formalmente habilita a las Cámaras legislativas para dictar sus propios Reglamentos y no especifica sus límites, pero éstos se hallan implícitos en la reserva constitucional, como sería la del artículo 87. Por estas razones, el Reglamento del Congreso no podría dar otra redacción a la iniciativa parlamentaria que la derivada directa e inmediatamente de la interpretación literal del artículo 87 de la Constitución y no estaría habilitado para enumerar al Consejo General del Poder Judicial entre los órganos titulares de iniciativa legislativa (4).

III. LA INTERPRETACION FAVORABLE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSEJO

1. Interpretación de la Constitución

1.º TENDENCIA EXPANSIVA DE LA INICIATIVA

Con un planteamiento rígido del principio de División de Poderes, solamente las Cámaras legislativas serían las titulares de la facultad de iniciativa y estaría prohibida cualquier intervención de otro Poder. Sin embargo, la evolución histórica demuestra que este principio ha sido constantemente modificado, para dar protagonismo a otros órganos o fuerzas políticas. Así se puede deducir de las diferentes Constituciones españolas y del Derecho comparado, pa-

(4) Lo que se discute en los Reglamentos de las Cámaras Parlamentarias es que se trata simplemente de una autonormación interna y no que pueda alterar el sistema constitucional de las fuentes del Derecho.

La obra clásica es la de MOREAU ET DELPECH: *Les Réglement des Assemblées Legislatives*, 1906-1907, II vols. En España, PÉREZ SERRANO: *La naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios*, «Revista de Estudios Políticos», número 105. Otras formulaciones más modernas en MORODO: *El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el D. Constitucional*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid», 1960, vol. IV. ALZAGA: *Contribución al estudio del Derecho Parlamentario*, «Revista de Derecho Público», núm. 62; MANZELLA: *Il Parlamento*, 1977; LONGI: *Elementi di Diritto e procedura Parlamentare*, 1978.

sándose de un concepto inicial cerrado a otro abierto en que se concede a varios órganos del Estado.

A) *Evolución en el constitucionalismo español*

En la primera Constitución española, el artículo 132 de la Constitución de 1812 atribuía a los Diputados la facultad de proponer a las Cortes los Proyectos de Ley. Es decir, que se concedía exclusivamente a los miembros del Poder Legislativo y no se distinguía entre proposiciones y Proyectos de Ley, sino que existía únicamente un modo de preparar la elaboración de la Ley, que era el proyecto. A título excepcional se le confería al Rey la facultad de hacer a las Cortes Proyectos de Ley (art. 174-14); ello se debía a la concepción pactista Rey y Pueblo de la Constitución.

Con arreglo a este planteamiento inicial, las Constituciones posteriores atribuían la iniciativa de las Leyes al Rey y a los Cuerpos colegiados con predominio de uno u otro de ambos Poderes, según el sentido de la Constitución. El Estatuto Real de 1834 atribuye la iniciativa al Rey, ya que las Cortes no podían deliberar sobre ningún asunto que no les haya sido sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real (art. 31). Este predominio de Poder Ejecutivo se verá moderado en las Constituciones de 1837 y 1845. En la Constitución de 1869 se restablece la potestad de iniciativa exclusivamente a las Cortes (art. 34), frente al sistema mixto tradicional. En la Constitución de 1876 (art. 41), se concederá la iniciativa al Rey y a los Cuerpos colegisladores restaurando nuevamente el sistema tradicional. La Constitución de 1931 en su artículo 60 confería esta facultad no sólo al Gobierno y al Congreso, sino al Pueblo, potenciando la intervención del Cuerpo electoral no sólo por este medio sino mediante referéndum. El derecho de iniciativa popular le otorgaba la facultad de presentar a las Cortes una proposición de Ley, siempre que lo pidiera por lo menos el 15 por 100 de los electores.

La iniciativa popular necesitaba una Ley especial que lo desarrollase (art. 66).

Por último, la Constitución de 1978 añade como titulares de la iniciativa al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. En cambio no se la otorga al Rey, dado su carácter de Poder arbitral y moderador y coordinador entre los demás Poderes del Estado.

La intervención del Gobierno en el proceso de elaboración de las Leyes obedece al principio de la interpretación flexible de la División de Poderes y de la coordinación entre las funciones estatales, que no pueden ser compartimientos estancos, ya que al órgano que debe tomar las decisiones políticas y hacer cumplir las Leyes, le interesa promoverlas con una orientación determinada. Por esta razón el Reglamento del Congreso previene la intervención del representante del Gobierno en el trámite del procedimiento de la proposición de Ley, una vez ha sido tomada en consideración por el Congreso, dado que un sistema parlamentario mixto como el español plantea el problema de las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, puesto que las proposiciones de Ley presentadas por órganos diferentes al Gobierno le colocan en la posición de tener que aplicar en su día una Ley no iniciada por él.

El sentido de esta evolución expansiva de la iniciativa legislativa sólo puede explicarse porque no supone una facultad legislativa que se transfiera a diferentes organismos, lo cual atacaría el monopolio de esta potestad que pertenece al Congreso y al Senado. Se concibe la iniciativa como algo diferente de la potestad de dictar la Ley, considerándola como un acto que pone en marcha el proceso de elaboración del texto legal, como una impulsión externa, porque quien decide o no tomarla en consideración es el Congreso y no forma uno de los elementos constitutivos de la Ley, sino del procedimiento, como una colaboración de los diferentes Poderes del Estado a la función legislativa. No es esencial que sean unos u otros órganos los que ostenten la iniciativa parlamentaria, sino que las Cortes puedan deliberar sobre textos sometidos a ellas con suficientes garantías para el interés general. Por eso ha dejado de ser monopolio de ninguno de los Poderes del Estado y se concede tanto al Poder Legislativo (Congreso y Senado), que son sus genuinos titulares, como al Poder Ejecutivo (Gobierno), al Cuerpo electoral (iniciativa popular) y a determinados órganos políticos como las Comunidades Autónomas, que representan la denominada división vertical de poderes. La facilidad con la que se ha extendido la iniciativa legislativa está justificada en un Estado de Derecho de signo moderno y actual, que recoge las aportaciones a la tarea legislativa de quienes disponen de los datos para mejorar los textos legales (5).

(5) La iniciativa legislativa no tiene carácter legiferante, como no es un acto administrativo, sino del administrado, la solicitud que abre un procedimiento de esta clase. La Ley formal es el acto final de un procedimiento, con

B) *Evolución en el Derecho Comparado*

También en este campo encontramos un proceso abierto y expansivo, igual que sucede con la evolución histórica española, por lo que podemos detectar que obedece a las mismas causas, ya que dogmáticamente no hay inconveniente alguno en reconocer a un número más o menos amplio de órganos estatales la iniciativa legislativa.

El ejemplo del Derecho Comparado es muy ilustrativo, porque desempeña un papel integrador de revelación de los grandes principios constitucionales. Se pueden encontrar en esta evolución tres grandes fases o periodos: en la primera de ellas, el punto de partida es una interpretación rígida de la iniciativa; en un segundo momento se adopta una solución intermedia, mientras que al final de la evolución se llega a un enfoque mucho más flexible que en las dos épocas anteriores.

Primera fase: Interpretación estricta de la iniciativa legislativa.

De esta primera consideración son exponentes las Constituciones originarias del movimiento constitucional, como la de los Estados Unidos y las Constituciones francesas: la Constitución americana de 1787, la más antigua de los Estados occidentales, tiene la particularidad que sólo ha sido modificada en detalles y ha servido de modelo en los demás Estados de América del Sur, y de inspiración a la Constitución francesa de 1791. Se basa en el sistema presidencialista, pero en el cual el Presidente, Jefe del Poder Ejecutivo, no puede disolver el Parlamento. El Congreso ejerce libremente el Po-

un momento de comienzo al que pertenece la iniciativa, que consiste en presentar un texto articulado o articulable a la Cámara Legislativa, con la obligación de éste de deliberar sobre él. De no existir esta vinculación se confunde con el derecho de petición. El punto se halla palmariamente expuesto por CARRÉ DE MALBERG: *Contribution a la Théorie générale de L'Etat*, 1920, tomo I, p. 379, donde dice que es la operación de apertura del procedimiento legislativo, pero no constitutivo de la potestad de legislar, en cuanto decisión imperativa de la que nace la Ley, y que un órgano que inicia el procedimiento no es un colegislador. En el mismo sentido y haciendo referencia a esta cita, SANTAMARÍA PASTOR, en el comentario al artículo 87 de la Constitución, en la obra *Comentarios a la Constitución*, 1980, dirigida por GABRIL FALLA. SANTAMARÍA PASTOR, en la p. 882, aclara que los escrúpulos dogmáticos derivados de una interpretación estricta del principio de separación de Poderes impedirían también reconocer esta iniciativa al Gobierno, pero que no se han acogido en la Constitución, porque carecen de fundamento técnico, porque no son una forma de coparticipación en la potestad legislativa.

der Legislativo y a él pertenece con exclusividad la iniciativa legislativa en materia de impuestos, mientras que en las restantes la comparte con el Senado. Por consiguiente, el Gobierno carece de iniciativa legislativa, aunque como contrapartida la aprobación del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo. Se trata de una acogida del sistema de separación de poderes, de manera rígida y de un modelo de frenos y contrapesos de unos Poderes sobre otros, para defender la libertad.

Este antecedente es seguido por las primeras Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, en todas las cuales la iniciativa legislativa se atribuye exclusivamente al Cuerpo legislativo, único que puede proponer Leyes. Las variantes de detalle de unas Constituciones sobre otras tienen un hilo conductor común, que es este monopolio de la iniciativa en el Poder Legislativo. Dentro de lo que se conoce como ciclos constitucionales franceses, este primer período se caracteriza por una fase de régimen asambleario y de una búsqueda de fórmulas de equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en el que se adopta la solución del precedente de la Constitución americana.

Segunda fase: Solución intermedia.

A ella pertenece, en general, todo el movimiento constitucionalista, en el que se procura la síntesis de las fuerzas y elementos componentes de un Estado y en el que se produce la época de mayor estabilidad constitucional. Se busca un compromiso que permita la continuidad de la acción política, adoptando las fórmulas de los regímenes parlamentarios, propios de la Europa Occidental, siendo muy similares las soluciones al problema. En esta fase la iniciativa legislativa deja de ser un monopolio del Poder Legislativo y se le concede también al Gobierno, por medio de Proyectos de Ley, que debe enviar a las Cámaras parlamentarias; pueden variar en cuestiones de detalle y de articulación técnica algunas regulaciones, pero el sentido final de ese período es el de la ampliación de la iniciativa parlamentaria. Obedece este cambio de criterio al robustecimiento del Poder Ejecutivo, que de esta manera influye de una forma decisiva en la legislación propuesta.

Tercera fase: Interpretación amplia de la iniciativa legislativa.

A ella corresponde la Constitución italiana de 1947; su artículo 71 atribuye la iniciativa legislativa, no sólo al Gobierno, al Parlamento y al Pueblo, mediante la iniciativa popular, sino a los orga-

nismos a los que se haya conferido esta prerrogativa por Ley constitucional, entre ellos al Consejo de Economía y Trabajo, que puede formular proposiciones de Ley a las Cámaras (art. 121). La fórmula de la Constitución italiana, establece una cláusula abierta, que permite conceder la iniciativa a los órganos y entes a los cuales les sea conferida por Ley constitucional, con lo que viene a poner, por ahora, punto final a la evolución del Derecho Comparado con una solución totalmente expansiva.

Como consecuencia de esta posibilidad, la Ley italiana de 5 de enero de 1957, sobre constitución y atribuciones del Consejo Nacional de Economía y Trabajo, le reconoce la facultad de proponer al Parlamento Proyectos de Ley, redactados en artículos en materia de economía y trabajo. Su iniciativa tiene limitaciones porque no puede afectar a las Leyes constitucionales, tributarias o financieras, ni a los tratados internacionales.

En España, el artículo 131-2 de la Constitución, y dentro de la posibilidad de que el Estado pueda planificar mediante Ley la actividad económica general, previene que con la finalidad de elaborar los proyectos de planificación, se constituya un Consejo, cuya composición y funcionamiento se desarrollarán por Ley. De este modo, la Constitución ha seguido las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre la colaboración entre la Administración y los organizadores de empleadores y trabajadores en las ramas de la actividad económica, con la finalidad, como se dice en la conferencia de Ginebra de la OIT, de 1 de junio de 1960, de procurar una comprensión mutua entre las fuerzas sociales y el Estado. Ahora bien, este Consejo tiene unas características muy diferentes al italiano. Es un organismo de representación de intereses económicos del sector laboral y del empresarial, que se considera como un medio de participación democrática de los afectados por la planificación, que no llega a tener la importancia de su similar italiano, porque no se le conceden facultades de iniciativa, sino, simplemente, de asesoramiento interno del Gobierno, previa a la planificación. Por ello ha de ser desarrollado, según el artículo 131 de la Constitución, por Ley ordinaria y no por Ley Orgánica. En definitiva, se obtiene la conclusión de que para evitar seguir el ejemplo del precedente italiano, la Constitución ha limitado sus facultades a las de simple asesoramiento, pues en caso de haberlo diseñado como un

órgano arbitral de composición de intereses, se le hubiera reconocido la iniciativa legislativa (6).

2.º LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Al ser la Constitución la base de todas las demás fuentes del Ordenamiento jurídico, los principios del ordenamiento han de interpretarse en función de aquélla. Por consiguiente, todo elemento de la estructura de los Poderes del Estado ha de ser contrastado con la Constitución. Los componentes de cualquiera de los órganos del Estado y sus mutuas relaciones han de ser rigurosamente constitucionales. Ninguna interpretación de la problemática del Derecho público puede vulnerar los principios constitucionales, ya que precisamente la Constitución, en su parte orgánica, estructura el aparato del Estado y las posibilidades de su funcionamiento. Todo ello nos indica que si se deduce de los valores superiores de la Constitución la contradicción de la iniciativa legislativa del Consejo General con el sistema de División de Poderes y el respeto de los Derechos Fundamentales, no podríamos seguir avanzando en este análisis, porque llegaríamos a un resultado contrario al Estado de Derecho (7).

Pero sucede que justamente lo que destaca es la interpretación expansiva o amplia, según la cual no sería inconstitucional reconocer al Consejo General del Poder Judicial la posibilidad de ser titular de iniciativa legislativa. Para llegar a esta conclusión podemos partir de varios tipos de argumentos:

A) *Por la interpretación del principio de División de Poderes*

El Poder del Estado es una fuerza de la Comunidad, del Pueblo, que compone la base real de la Comunidad política, lo que se deno-

(6) En relación a las facultades de iniciativa de otros órganos del Estado que sean representativos de intereses sectoriales como los Consejos Económicos y Sociales, VANACLOCHE BELLVER: *Estudio sobre el desarrollo por Ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional*, 1980. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, donde se recoge la bibliografía sobre el tema, y los documentos del CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO: *Costituzione, legge istitutiva e norme sucesive, Regolamenti*, 1976.

(7) Sobre el valor de la Constitución como norma imperativa aplicable y no meramente programática, es concluyente el estudio de GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 1981, donde se expresa el principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento y su carácter vinculante respecto de los ciudadanos y los poderes del aparato estatal.

mina Poder Constituyente. Esta fuerza social se ordena jurídicamente en la Constitución. En ese aspecto el poder es único. Cuando se habla de la División de Poderes nos referimos a la combinación del Poder con los órganos que lo detentan. Los elementos de la División de Poderes son: una pluralidad de órganos, una variedad de funciones o de actos estatales típicos y diferenciados entre sí por caracteres objetivos y un principio de atribución de funciones a determinados órganos. El sistema se completa con un medio de articulación de los órganos y funciones entre sí, a través de mecanismos de paridad (independencia de Poderes), de jerarquía (coordinación entre ellos y de todos en la unidad de la Constitución) y de interdependencia unos de otros.

En un primer momento se le daba una interpretación rígida a la División de Poderes. Se entendía que cada estructura de órganos del Estado debía tener atribuida exclusivamente una función estatal que lo tipificaba. De este modo el Poder Judicial consistiría exclusivamente en la potestad (equivalente a función) de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Todas las demás actividades de los órganos judiciales, previas y preparatorias para esa misión, como sería la provisión de medios personales, materiales, económicos o informáticos, correspondería al Poder Ejecutivo.

Una interpretación más flexible y actual distingue entre la función típica y característica de un Poder, que sería la de juzgar, y funciones que objetivamente no le corresponderían, pero que se le atribuyen porque se entiende que sin ellas no se puede cumplir la primera.

Esta segunda interpretación, que obviamente es la actual, plantea el problema de la compatibilidad de tales funciones atípicas con las que típicamente le corresponden a cada una de las subestructuras del Estado. La cuestión no puede ser resuelta de un modo general y abstracto sino dentro del marco de cada una de las Constituciones de los modernos Estados. La Constitución de 1978 denomina en el título VI, «Poder Judicial» al complejo de órganos que tienen atribuida la función de juzgar y que entran en relaciones interorgánicas con el resto de la estructura del Estado. La particularidad de la Constitución española es que, por primera vez, ha articulado el Poder Judicial con una fórmula equivalente a la que existía para los restantes Poderes. Con anterioridad, el Poder Judicial era difuso y habría que distinguir en él dos clases de funciones: la típica, que

era la de emitir actos procesales, y la instrumental o provisora de medios, propia de los actos administrativos. La imputación de la primera era a cada uno de los Tribunales y en conjunto a todos ellos, dentro del sistema de independencia y no de jerarquía propia de los Juzgados y Tribunales; los actos administrativos necesarios e instrumentales para que pudieran actuar aquéllos se encomendaban al Ministerio de Justicia y en definitiva, al Poder Ejecutivo. Es claro que en una articulación de esta clase nos encontrábamos con una aplicación del sistema rígido de la División de Poderes. Ahora bien, aplicada exclusivamente al Poder Judicial, ya que al Poder Ejecutivo se le reconocían facultades objetivamente legislativas o judiciales, en tanto en cuanto tenía atribuida la potestad reglamentaria y la jurisdiccional en materia de recursos; igualmente, el Poder Legislativo tenía también facultades de administrar sus medios. En un Estado social de derecho, la División de Poderes hay que interpretarla de igual forma para las tres clásicas funciones del Estado. La Constitución ha unificado la estructura del Poder Judicial, creando el Consejo General del Poder Judicial. Si cuando los Tribunales desarrollan su actuación característica han de ser independientes, las funciones administrativas accesorias ahora se unifican en el Consejo y deja de ser un poder inferior en posibilidades de actuación, para equipararse a los otros dos restantes (8).

B) *Por la configuración del Poder Judicial en la Constitución*

El artículo 122-2 de la Constitución considera órgano de gobierno del Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial, creado en dicho artículo. No se establecen sus funciones específicas, para las que se remite a una Ley Orgánica. No obstante, el principio recogido en la Constitución queda claramente definido: atribuir las

(8) Sobre el sentido actual de la División de Poderes, ARTUR: *Separation des pouvoirs et separation des fonctions*, 1905; BURDEAU: *Remarques sur la classification des fonctions étatiques*, «Revue du Droit Public», 1945; PÉREZ SERRANO: *El principio de separación de Poderes*, 1951, en la obra colectiva sobre el tema, editada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; DE ESTEBAN: *El Régimen Constitucional Español*, 1983, indica que la fórmula inicial de la División de Poderes ha evolucionado por la necesidad del Ejecutivo de contar con el apoyo parlamentario y del judicial para garantizar la independencia de los Jueces; LESSONA: *La división dei poteri*, «Rivista di Diritto Publico», 1946, se preguntaba si el Poder Judicial es o no un Poder como el Ejecutivo, como aparato del Estado; BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, 1973, contesta diciendo que la División de Poderes coloca en el vértice al Consejo Superior de la Magistratura, para desvincularlo del resto de los Poderes del Estado y ponerlo en situación de igualdad con ellos.

facultades de dirección política del Poder Judicial al Consejo. La Ley Orgánica debe partir de esta premisa para procurar concretar en facultades determinadas aquella previa configuración constitucional.

El gobierno de un Poder del Estado consiste en la posibilidad de adoptar aquellas normas y actos administrativos aplicativos necesarios para plasmar una dirección política. Cuando tratamos de esta superior dirección del Poder Judicial, la finalidad que con ella se persigue es el llamado autogobierno, que tiene un sentido superador de la situación antecedente o preconstitucional, en la cual el Poder Ejecutivo retenía el gobierno del Poder Judicial. La Constitución en ese extremo adopta una solución contraria y de contraste, marcando el pase de un Estado no judicializado a otro que sí lo es, desde el punto de vista de la articulación de las estructuras de las tres subdivisiones del Poder. Para ello es consustancial que se produzca la transferencia de las facultades normativas y ejecutivas que en esta materia ostentaba el Gobierno y que pasen al Consejo General del Poder Judicial. El Poder Ejecutivo ha retenido las facultades de intervenir en el funcionamiento de los Tribunales, en tanto sean compatibles con las consecuencias del llamado autogobierno. Consiguientemente, el artículo 122 de la Constitución no impone limitaciones a las facultades del Consejo General, y por tanto, su interpretación ha de ser la usual de toda norma habilitante, como respecto de la de cualquiera de los otros órganos del Estado, y ha de concluirse que lo no restringido se halla conferido. La concesión de facultades al Consejo hecha por la Constitución es la normal para que pueda cumplir sus funciones, entre las que no existe la disminución de la pérdida *a priori* de la potestad de iniciativa parlamentaria. Entre los límites del autogobierno no aparece como implícita la imposibilidad de que el Consejo tenga o no la facultad de tal iniciativa, sino que por lo menos ha de admitirse como posible tal alternativa.

Hay en la Constitución una relación directa e inmediata entre iniciativa y autonomía. Todos los órganos constitucionales dotados de autonomía tienen iniciativa legislativa; si la facultad de gobernar un Poder consiste en trazar las directrices de su funcionamiento y en apreciar discrecionalmente sus problemas, una de las consecuencias derivadas es que pueda provocar una Ley para resolverlos, por medio precisamente de la iniciativa legislativa, pues-

to que de lo contrario no puede decirse que tenga autonomía cuando no se tiene independencia en la actuación y carece de auténticos poderes de autogobierno. La necesidad de una relación interorgánica directa, por la vía de la iniciativa parlamentaria, no sólo no repugna al autogobierno judicial, sino que es una exigencia del mismo. En el Derecho Comparado, este es precisamente uno de los temas claves de los Consejos semejantes al Consejo General del Poder Judicial, para que puedan ser realmente operativos.

C) Por el principio de la conservación de la iniciativa

En el sistema preconstitucional, la facultad de iniciativa legislativa en materias judiciales correspondía al Gobierno. Dada la estructura colegiada del Consejo de Ministros y el reparto de competencias por Departamentos, propio de la Administración, era el Ministerio de Justicia el que debía proponer el tema al Consejo. Después de la Constitución, la situación en ese aspecto no se ha alterado y dentro de las materias cuya competencia retiene el Poder Ejecutivo, en materias judiciales, continúa siendo titular de la iniciativa.

Ahora bien, en las materias que anteriormente eran de la competencia del Gobierno y que la Constitución ha transferido al Consejo General, resulta que el Poder Ejecutivo ha perdido la capacidad de gestionar y, por tanto, la iniciativa, y de no admitir que es ahora el Consejo el que las ha asumido, nos encontraríamos con el fenómeno de pérdida total de la iniciativa legislativa, lo cual conduce a un resultado contrario al principio general, comúnmente admitido, de la conservación de las potestades y de los actos jurídicos, producido como consecuencia de una reorganización de las estructuras del Estado, que no tiene esa finalidad, sino precisamente la contraria. Es decir, que procurando potenciar al Poder Judicial, se puede llegar a no conseguirlo, produciéndose la pérdida en el vacío jurídico de una parte importante de la iniciativa legislativa, que antes existía y se admitía sin dificultad.

2. Interpretación de la Ley Orgánica 1/80, de 10 de enero

El artículo 3 de la Ley Orgánica reguladora del Consejo General del Poder Judicial establece que el Consejo dispondrá de facultades de iniciativa o propuesta y, en otro caso, de informes en las materias de su competencia. Hay que interpretar si esta iniciativa

equivale a la facultad de propuesta, o es una facultad diferente, en cuyo caso debe todavía precisarse si se trata de la iniciativa legislativa.

La redacción del precepto no es clara y requiere una interpretación con arreglo a las reglas de la hermenéutica del artículo 3-1 del Código Civil (9).

1.º INTERPRETACIÓN GRAMATICAL

Con arreglo al artículo citado, las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con los demás elementos descritos en él. Por consiguiente, el primer paso de la interpretación es averiguar el significado de las palabras, aisladamente consideradas, y posteriormente el sentido de unas oraciones respecto de otras de las que componen el texto legal. Ello equivale a determinar si las palabras se utilizan en su acepción técnica o en la vulgar, cuando admitan este doble uso; además hay que relacionar todo el contexto de la redacción gramatical entre sí.

Aplicando estas reglas, aparece una primera consecuencia: el Consejo General dispone de una doble facultad alternativa; puede utilizar sobre una misma materia facultades de iniciativa o de propuesta si le interesa. En otro caso puede emitir informes; se le permite, pues, que en el ámbito de las materias propias de su competencia pueda provocar la aparición de una norma, en cuyo caso utilizaría las facultades de iniciativa o propuesta. La alternativa es que pueda dictaminar o informar sobre normas existentes.

Si se encuentra en el primer supuesto puede utilizar, según el texto legal, facultades de iniciativa o propuesta. Si se interpreta esta conjunción «o», no como disyuntiva sino como aclarativa, ambas palabras equivalen y la inclusión del término «iniciativa» es redundante. El tema no plantea entonces cuestiones, porque se entiende que el Consejo carece de iniciativa legislativa.

(9) En las reglas de interpretación no cabe actualmente el formalismo, sino una interpretación dialéctica sociológico-política de la Constitución. La máxima autoridad de BERRI, en su clásica obra *Interpretación de la Ley y de los actos jurídicos*, 1975, nos habla del desarrollo integrativo de la norma jurídica frente a la evolución de los hechos sociales y a su adaptación al sentido renovador de la sociedad, porque el ordenamiento jurídico no es algo terminado, sino que se hace de acuerdo con el ambiente. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978* (2.ª edic., 1981), p. 15, en esa misma orientación, concluye que un sistema político exige definir, junto a los textos escritos, los hechos históricos que han presidido su evolución y consolidación. Uno de ellos es la afirmación del Poder Judicial.

Ahora bien, si la interpretación gramatical que se mantiene es la de que la Ley no utiliza palabras o signos, ni expresiones inútiles, la palabra «iniciativa» es diferente a la de propuesta. En ese caso cabe darle un doble sentido: el vulgar o el de iniciación del procedimiento parlamentario, o sea, el de iniciativa legislativa. Si llegamos a la primera conclusión, iniciativa en sentido vulgar, el problema realmente se resuelve igual que si asimilamos esta palabra a la de «propuesta».

Solamente en el caso de tomar «iniciativa» en su acepción técnica, se concluiría que la Ley Orgánica 1/80 le reconoce al Consejo una posibilidad de ejercitar la iniciativa legislativa.

La cuestión estriba, por tanto, en dar preferencia a una de estas dos posibles acepciones del vocablo; cuando se presenta esta duda, el artículo 24 de la Ley General Tributaria nos dice que «en tanto no se definan por el ordenamiento tributario, los términos empleados en las normas, se entenderán conforme a su sentido técnico o usual según proceda». Aplicando esta regla, que podemos admitir como general, dado que la Ley Orgánica 1/80 no ha definido el término, añadiendo hoy la expresión «legislativa» a continuación de la palabra «iniciativa», hay que determinar si procede ser entendido en sentido técnico o vulgar. Pero entonces se pueden mantener dos posiciones: la de que prevalece el sentido técnico porque la Ley tiene su propio lenguaje, o la de dar prioridad al sentido vulgar porque el destinatario de la Ley es el Pueblo. Ambas posturas han sido adoptadas por la Jurisprudencia: la Sentencia de 4 de mayo de 1929 declara que las palabras del legislador deben ser entendidas en un sentido gramatical y genuino, mientras que no conste que quiso emplearlas en otro. La Sentencia de 28 de junio de 1947 dice, por el contrario, que hay que atender al sentido legal y no al vulgar, a menos que resulte, sin duda alguna, que fueron empleadas con alcance distinto de aquél. En consecuencia no se puede establecer una solución gramatical, sino que debe interpretarse el vocablo pasando a utilizar otros medios, puesto que no llegamos a ninguna conclusión clara en el empleo del medio gramatical. El puro sentido léxico no nos sirve en este caso; hay que averiguar la finalidad de la expresión «iniciativa» por camino diferente al de las reglas generales de la interpretación gramatical.

2.º LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS

Estos elementos, de utilización obligatoria, según el artículo 3 del Código Civil, son los antecedentes y trabajos preparatorios de la Ley Orgánica 1/80. El Proyecto de Ley Orgánica del Consejo hablaba de facultades de iniciativa, informe y propuesta. Parece, pues, que se reconocían tres facultades diferentes. Las enmiendas formuladas fueron varias, pero en algunas se pretendía que existieran sólo las de iniciativa e informe (enmienda 1 de Coalición Democrática) y las de iniciativa o propuesta (enmienda 52 de UCD). Desde el momento en que no fueron aceptadas y los trabajos previos terminaron con la redacción del texto legal, es visto que estos antecedentes, aunque no proporcionan un criterio absolutamente seguro, se inclinan claramente por el otorgamiento de facultad de iniciativa como algo diferente a las de propuesta, pero no aclaran el sentido del texto, porque no se puede deducir de ellos que la expresión iniciativa se haya utilizado en la acepción técnica, pero sí le reconocen una propia sustantividad.

3.º LOS DEMÁS ELEMENTOS DE INTERPRETACIÓN SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 3.º-1 DEL CÓDIGO CIVIL

Se refieren a la realidad social actual y al espíritu y finalidad de las normas; la interpretación sociológica consiste en entender la norma con arreglo al cambio social; el sentido de la Ley hay que buscarlo en las nuevas circunstancias sociales y en el mundo de ideas políticas y económicas donde ha de aplicarse. Como dice la Exposición de Motivos del Código Civil, en acomodar la norma a las circunstancias surgidas con posterioridad, lo que equivale a detectar la opinión pública predominante, o los factores ideológicos, como declara la Sentencia de 24 de enero de 1970; suponemos que, en este punto, la existencia de un autogobierno del Poder Judicial, con todas sus consecuencias, es un hecho admitido por la opinión pública y que una de ellas será el refuerzo de la potestad legislativa como un modo de adecuar las futuras Leyes a la evolución social, como factor de progreso y garantía, y que responderá al papel que la Constitución reconoce al Poder Judicial (10).

(10) DE LA VEGA BENAYAS: *Teoría, aplicación y eficacia de las normas en el Código Civil*, 1976, estudia detalladamente el criterio de interpretación sociológica de las Leyes. Las normas viven en el tiempo y ha de darse de ellas

Por último, respecto del elemento teleológico, «espíritu y finalidad de la norma», el de la Ley Orgánica 1/80 está en función de la Constitución, que configura un Estado de Derecho, donde el Poder Judicial sea dotado de una articulación o estructura propia y de las potestades que lo robustezcan. Tal consideración hay que ponerla en relación con las garantías de una iniciativa legislativa que persiga el interés general y no intereses particulares. Por una parte, el reconocer la facultad de iniciativa del Consejo supone que por su composición y por los medios de información que posee puede presentar perfectamente un texto prelegislativo con tales garantías. Por otro, es uno de los medios adecuados para que pueda plantear la política judicial de autogobierno que la Constitución le reconoce.

IV. LA INTERPRETACION CONTRARIA A LA INICIATIVA

1. La iniciativa como número cerrado

Los artículos 87 y 89 de la Constitución conciben la iniciativa legislativa como un supuesto concedido solamente a los cuatro órganos comprendidos en ellos y que no pueden ampliarse a otros, de modo que su enumeración es cerrada, o de *numerus clausus*. No hay, por tanto, una laguna legal, puesto que la intención de los autores de la Constitución era no habilitar a ningún otro órgano para que pudiera ejercitarla. Por tanto, la Ley Orgánica 1/80 no pudo completar en ese punto el desarrollo legislativo, ya que la Constitución es taxativa y no admitiría tal solución.

Incluso aceptando el número cerrado de los órganos con atribución de iniciativa, hay que introducir algunas matizaciones: no se trata de que puedan interpretarse estos artículos de la Constitución de una forma contraria a la enumeración de supuestos, sino de hacer una excepción en el sólo y único exclusivo caso del Consejo General del Poder Judicial. Ya hemos visto que en otras ocasiones, como sucede con el Consejo Económico y Social, la propia

una interpretación atenta al cambio. El intérprete ha de traducir el cambio en el tiempo de acuerdo con el sentir de la comunidad, lo que equivale a la doble tarea, no sólo de interpretar el texto legal, sino la opinión pública, la vida. Ha de auscultar a la ciudadanía, pero no por medio de una encuesta, ni de sus representantes como hace el legislador, sino interpretando la realidad social de acuerdo con el fin del Derecho.

Constitución se ha ocupado de cerrar la posibilidad de que ostentasen iniciativa al concederles solamente facultades de asesoramiento. Por consiguiente, no cabe admitir iniciativa en organizaciones sociales, cuerpos de funcionarios, etc.

No puede olvidarse que la Constitución, como todas las normas del Ordenamiento jurídico, necesita ser interpretada y que cabe cualquier resultado que no sea contrario a sus principios generales; lo que no puede admitirse es una interpretación formalista contraria a la dinámica de los tres Poderes del Estado. No estamos postulando una interpretación analógica pura que integre un vacío legal, sino que dentro del sistema cerrado de los artículos 87 y 89 de la Constitución se aplique un principio existente a una realidad dada. La realidad es el autogobierno del Poder Judicial, el principio, el de que no se pierda una facultad de iniciativa que antes tenía el Gobierno y que ahora en determinadas materias puede quedar en el vacío. Se trata de armonizar el formalismo y la realidad social; no sólo hay lagunas cuando falta la regulación legal en un sector, sino cuando la realidad plantea exigencias no previstas por la Ley, si de ella ofrecemos interpretaciones formalistas, porque no vale la creencia de la plenitud del ordenamiento (11). Si calificamos los artículos 87 al 80 de la Constitución como normas especiales o excepcionales, porque la iniciativa es una facultad cerrada, la interpretación de esta clase de normas, que en un principio sólo admitiría la solución restrictiva, ha sido posteriormente modificada y actualmente se admite que en ese ámbito puede hacerse una interpretación normal, cuando con ella no se conculquen los principios básicos del ordenamiento. La Sentencia de 29 de septiembre de 1968 declara, como Jurisprudencia reiterada, que no es rigurosamente

(11) LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Público* (2.ª edic.), 1977, vol. II, expone ampliamente el problema de las lagunas de la Constitución.

Supone un conflicto entre la suprema Ley y la realidad, que ha de ser resuelto. No se trata tanto de que la Constitución presente vacíos normativos, como de la superación institucional de determinados problemas, que no puede ser juzgado negativamente sino de forma positiva, signo de movilidad vital, que permite el mejor funcionamiento de los órganos del Estado. De la interpretación de la propia Constitución pueden resultar poderes implícitos, siempre que no contravengan la Constitución misma. CARBONE: *L'interpretazione della norma costituzionali*, 1951. También BETTI, en su obra citada, admite que es legítima la integración del ordenamiento jurídico por medio de principios generales, siempre que no sea incompatible con la naturaleza excepcional de la norma de que se trata.

exacto que las normas del Derecho singular o excepcional estén sustraídas a la interpretación extensiva, ni que rechacen la analogía.

2. La iniciativa como actividad legislativa

Dentro del procedimiento parlamentario, la iniciativa es el acto originario que lo pone en marcha, pero su peculiaridad consiste en que vincula al Poder Legislativo a examinarla y aceptarla o rechazarla, una vez seguido todo el conjunto de actos en que aquél consiste, y no puede ser devuelta al comienzo del procedimiento. De esta nota se ha pretendido extraer la consecuencia de que es ya una facultad legislativa y que no es sólo un acto preparatorio de la Ley. Con independencia de la subjetividad de la apreciación, ya que con igual fundamento puede decirse que es un simple mecanismo procesal extralegislativo y que no es un acto de potestad legislativa, de no admitir el efecto vinculante de la iniciativa, ésta se confunde con el derecho de petición, regulado en la Ley de 22 de diciembre de 1960, constitucionalizado en el artículo 77 (12). Actualmente es el derecho de todos los españoles de formular individual y colectivamente, por escrito, en la forma y con los efectos que determina la Ley, peticiones. Cuando se ejercita este derecho ante las Cámaras, no están obligadas a tomarla en consideración mientras que sí debe hacerse en el caso de la iniciativa parlamentaria. En la petición sólo estaría obligada a acusar recibo de la misma; como el artículo 77 de la Constitución permite su presentación directa a las Cámaras, parece que uno de los casos en que puede ser admisible es precisamente a petición del Consejo General del Poder Judicial. Pero entonces nos movemos dentro de otros conceptos jurídicos, porque este derecho de petición lo tienen todos los españoles y su naturaleza es graciable, puesto que su acogida es discrecional por las Cámaras. Si lo que se pretende es equiparar por esta vía al Consejo como un ciudadano más, el resultado parece absolutamente anticonstitucional.

(12) Sobre el derecho de petición, JIMÉNEZ DE CISNEROS: *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*, 1980, Instituto Nacional de Prospectiva; ALONSO CORTÉS: *Hacia un concepto del derecho de petición*, «Documentación Administrativa», núm. 86; RECODER DE CASSO: «Comentario al artículo 77 de la Constitución», en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, 1980, dirigida por GARRIDO FALLA.

3. Los antecedentes parlamentarios (13)

Durante la elaboración de la Ley Orgánica 1/80, se han destacado dos intervenciones ante el Senado. En la primera de ellas se decía que el Consejo puede haber tomado la iniciativa o no; caso negativo tendrá que ser oído mediante su informe. Si la iniciativa emana del Consejo puede tramitarse a través del Gobierno para que la convierta en Proyecto de Ley, o a través de las Cámaras para que la convierta en proposición de Ley. En la segunda se calificaba la iniciativa como una colaboración del Poder Judicial en tareas prelegislativas.

De ellas no puede obtenerse la conclusión de la no atribución al Consejo General del Poder Judicial de iniciativa legislativa; ambas intervenciones hay que analizarlas en su contexto: respecto de la primera, se empezaba por decir que se confieren al Consejo atribuciones de iniciativa que comparte con el Gobierno, lo cual viene a reconocer la cotitularidad de la iniciativa en la materia y no puede extraerse otra consecuencia de la intervención. Con referencia a la segunda de las citadas intervenciones, considera exactamente como tarea prelegislativa a la iniciativa, como así lo entiende la mayor parte de la doctrina y de ello tampoco puede extraerse un elemento negativo.

(13) ALBA: *Las facultades de iniciativa, propuesta e informe en materia legislativa del Consejo General del Poder Judicial*, núm. 97 de esta REVISTA, citado en el encabezamiento de este trabajo, se refiere a la intervención del senador Villar Arregui, al discutirse el Proyecto de Ley Orgánica 1/1980 («Diario de Sesiones del Senado», núm. 36, de 19 de diciembre de 1978, p. 1558), en la que dice: «En el artículo 3.º se confieren al Consejo General del Poder Judicial atribuciones de iniciativa o de propuesta en las materias que aquí se enuncian, atribuciones que comparte con el Gobierno, de suerte que en cualquier proyecto de Ley relativo a la elección o designación de Jueces o Magistrados, si el Consejo no ha tomado la iniciativa tendrá que ser oído su preceptivo informe. Si, por el contrario, la iniciativa emana del Consejo General del Poder Judicial, podrá tramitar esta iniciativa a través del Gobierno, para que la convierta en proyecto de Ley, o a través de cualquiera de las Cámaras para que la convierta en proposición de Ley.»

La segunda intervención señalada, igualmente, por ALBA es la del entonces Ministro de Justicia, señor Caveró, en la presentación del proyecto de Ley al Senado («Diario de Sesiones» citado, pp. 1530-1538), en la que después de referirse a la iniciativa del Consejo dice que «por medio de esta colaboración del órgano supremo del Poder Judicial en las tareas prelegislativas relativas a dichas materias podrá asegurarse el mayor acierto de las decisiones que puedan llegar posteriormente a adoptarse por las Cámaras».

4. Derecho Comparado

La Ley del Consejo Superior de la Magistratura de 24 de marzo de 1958 en su artículo 10 dispone que puede hacer propuestas al Ministerio de Gracia y Justicia sobre las modificaciones de las circunscripciones judiciales y sobre todas aquellas materias concernientes a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la Justicia. De este precepto y de la regulación del Conseil Supérieur de la Magistrature francés, cuya Ley Orgánica de 22 de diciembre de 1958, que no reconoce tal facultad de iniciativa, no puede deducirse que el Consejo español tenga las mismas limitaciones. Nos basamos para ello en dos razones: primera, que no se han asimilado tales restricciones en el Consejo creado por nuestra Constitución; segunda, porque el Consejo General del Poder Judicial por su composición y funcionamiento aparece más desvinculado del Poder Ejecutivo que sus homónimos francés e italiano, lo que indica que se le ha pretendido potenciar respecto de ellos.

5. La articulación de las relaciones Consejo-Congreso

Se podrá objetar a la iniciativa legislativa del Consejo que no hay establecido un instrumento para articular sus relaciones con el Congreso. Aunque se trata de un problema procedimental, es cierto que puede ser muy influyente sobre la cuestión de fondo; al tener las cuestiones procesales un valor sustancial en el Derecho parlamentario, no se puede negar la exactitud de esta observación. Sin embargo, no es un argumento decisivo. En primer lugar porque el problema procedimental, con todo el alcance que deba respetarse, es una cuestión subordinada a otra anterior, como es la posibilidad de reconocer una titularidad de iniciativa legislativa, y a los efectos dialécticos en que ahora nos movemos es secundaria, puesto que de no admitir tal posibilidad es inútil abordar este extremo, consecuencia del anterior. Pero es que además la objeción prueba demasiado, porque si aceptamos, como parece indudable, que el Consejo directamente tiene facultad de propuesta o petición a las Cámaras, si con términos equivalentes, el artículo 77 de la Constitución permite que sea acogida sin intermediarios por ellas, sin necesidad de remitirla al Gobierno; y entonces, ¿cómo se articularía esta relación? Tendría que ser la Mesa del Congreso, como órgano rector de la Cámara y representante de ésta (art. 30 del

Reglamento de 10 de febrero de 1982), la que habría de comunicarse con el Consejo, adoptando las medidas de trabajo requeridas por la presentación de tal escrito de propuesta (art. 31, núms. 1.º, 4.º y 5.º).

6. Legitimación democrática de los Jueces

Por último se presenta como argumento sustancial el de que todos los entes u órganos que tienen atribuida la iniciativa legislativa descansan directa o indirectamente en la voluntad popular que les legitima y a quienes representan. El fundamento popular resulta obvio en las Cámaras parlamentarias que tienen carácter representativo, al ser elegidas mediante sufragio según los artículos 66 y siguientes de la Constitución. El mismo origen tienen las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 152-1), incluso el propio Poder Ejecutivo, el Gobierno, surge a través de elecciones generales por el juego parlamentario (art. 99). Frente a este hecho, el Consejo General del Poder Judicial no tiene carácter popular, puesto que se trata de un órgano mixto compuesto de Jueces y Magistrados, elegidos por los miembros de la carrera judicial, y, en parte, por miembros elegidos por las Cámaras (art. 122-3 de la Constitución y 7.º y siguientes de la Ley Orgánica 1/80). Atribuirle iniciativa legislativa en igualdad con los restantes órganos populares sería una manifestación de corporativismo o de estamentalismo organista contrario y perturbador al sistema representativo popular de la Constitución.

Esta objeción, que cuestiona no sólo la iniciativa, sino la construcción entera del Consejo, tiene arraigados precedentes: al configurarse el principio de División de Poderes en la Revolución Francesa, se manifestó el recelo de los constituyentes hacia los Parlamentos judiciales. En efecto, esta actitud se hallaba justificada; los Tribunales del antiguo régimen gozaban de una posición incompatible con un sistema democrático. Su base social era la nobleza, donde se reclutaban sus miembros; sus facultades eran exorbitantes porque tenían el registro de las Leyes como requisito para su aplicación. Esta posición privilegiada se explicaba por ser la única fuerza que en el Estado absoluto podía oponerse al Poder Real, puesto que de lo contrario no hubiera existido ningún reducto de libertades. La parte estamental que ofrecía tal estructura del

Estado se justificaba por la existencia de un poder intermedio entre el Rey y los súbditos, que se atribuía a la nobleza componente de los viejos Parlamentos. En ese sistema, el depósito de las Leyes podría ser una garantía dentro del Estado preconstitucional, de tipo corporativo gremial y estamental (14). En un Estado de Derecho carece de justificación, porque el Juez está sujeto a la Ley, en igualdad de circunstancias que los demás ciudadanos. La Revolución Francesa acabó con la preeminencia y los privilegios del Poder Judicial; a partir de ella ya no hay absolutismo y es innecesario el contrapeso de una estructura superada, y el Poder se configura como un elemento racionalizado en virtud de la Constitución, primera Ley y base de todas las demás y de la organización del Poder, para garantizar la libertad y el interés general.

Pero en un Estado democrático, todo Poder, y por tanto el judicial, está sometido al control del Pueblo. La función de los jueces es interpretar las Leyes de forma independiente de toda presión partidista o social. El primer componente de la independencia es respecto de los propios componentes del Poder Judicial y de los intereses corporativos. El Consejo General del Poder Judicial es un

(14) Las objeciones a la iniciativa legislativa del Consejo han sido un tema sumamente polémico en Italia. Además de las obras citadas en la nota 2, pueden consultarse BISCARETTI DI RUFFIA: obra citada, p. 511; POGGI: *Il C. S. ne lo stato democratico*, en «Crítica sociale», 1959, p. 478; CAVALLERI: *Cenni sui rapporti tra CSM, Governo e Parlamento. Comunicazione al Conv. Naz. studi sulla riforma del CSM*. Catanzaro, 1969. Sobre la legitimación democrática de los jueces de carrera; FERRERO: *Pouvoir*, 1943; BACHOF: *Jueces y Constitución*, 1963; LOWENSTEIN: *Sumario de los métodos de designación del Personal Judicial*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 96; FERRAJOLI: *Posición institucional y función de la Magistratura en el sistema político italiano*, en «Política y Justicia en el Estado capitalista», 1978, Barcelona; MOSQUERA: *Tendencias actuales en Derecho comparado sobre elección y formación de Jueces*, «Revista de Derecho Judicial», núm. 6.

Como en la Constitución italiana la iniciativa legislativa no es cerrada y puede ser desarrollada por Ley, las objeciones a la iniciativa han sido otras: el temor a crear una responsabilidad política del Consejo ante el Parlamento y la falta de articulación de sus relaciones. Frente a ellas alegaba el Consejo que su intención era colaborar con otros Poderes y no quedar reducido a un mero órgano burocrático. Para suplir la deficiencia de mecanismos de articulación, se han pretendido crear, por la vía de la propuesta, Comisiones al efecto, dentro del propio Consejo, mecanismo desautorizado por el Presidente de la República; subsiste, pues, el temor de las invasiones legislativas del Poder Judicial derivado de la desconfianza a los Jueces en la Revolución Francesa, como ha estudiado GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, 1981 (2.^a edición), pp. 21 y ss. En el Estado democrático no cabe un corporativismo profesional, pero hay que tener en cuenta que un Poder está legitimado cuando es conforme a la idea que del mismo tiene la sociedad y que ha sido tradicional en España el origen técnico de los Jueces, asumido por las Constituciones que han regido la vida del Estado desde la Constitución de 1812 a la actual.

órgano mixto, de representación judicial y participación parlamentaria; no es un órgano cerrado y estamental, sino de colaboración; toda otra configuración sería contraria a la Constitución. Si ésta lo crea es porque responde a los valores y principios propios de un Estado Social de Derecho. Los jueces, desde la Constitución de 1812, nunca han sido elegidos democráticamente por el voto popular, en ninguna de las Constituciones pasadas, pero no por ello han dejado de estar legitimados democráticamente, porque la democratización se puede obtener por otras vías, como son el respaldo de la Constitución y el sometimiento a la Ley de los órganos judiciales de su autogobierno. Por lo menos existen tres mecanismos de control del Consejo General del Poder Judicial: el social de la opinión pública, el político del Parlamento y el jurídico ante el Tribunal Constitucional, por la vía del recurso de amparo. El Consejo está sometido a la crítica de los medios de comunicación social; debe presentar una Memoria anual a las Cortes, que puede ser analizada por ellas, quienes le pueden incluso requerir para que presente información con arreglo a los Reglamentos de las Cámaras. El Tribunal Constitucional es el último remedio de fiscalización externa de la Justicia. Por tanto, el Consejo emana, como todo el Estado democrático, del Pueblo y de la Constitución. Es cierto que en el Consejo General los intereses de los jueces y magistrados, si es que existen tales intereses como algo diferente al interés general, se organizan a través de los miembros elegidos por ellos; pero el asociacionismo judicial es un movimiento interno de democratización de la carrera. En resumen, que cualquier residuo de estamentalismo judicial puede ser eficazmente anulado por el juego de los principios de la Constitución.

V. CONCLUSIONES

El artículo 3 de la Ley Orgánica 1/80 es de difícil interpretación porque su redacción y los elementos hermenéuticos utilizables no permiten extraer unas conclusiones inequívocas; se presta a la ambigüedad y por ello, de *lege ferenda*, sería aconsejable que en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo texto ha de insertarse la parte relativa al Consejo que se anticipó en la Ley citada, se pudiera corregir este defecto, regulando los supuestos y

la forma de ejercicio de las facultades del Consejo General del Poder Judicial, de modo que no diese lugar a inseguridad.

Con la redacción actual del artículo 3, no hay dificultad en admitir que el Consejo puede ejercitar su facultad de propuesta, presentando un texto articulado, lo cual puede hacer ante el Gobierno, o ante el Congreso, ya que el artículo en cuestión no limita ninguna de ambas posibilidades. El Gobierno puede, si lo acepta, asumirla como Proyecto de Ley; si se presenta ante el Congreso, la cuestión ya ofrece mayor complicación, porque habría de interpretarse el artículo 77 de la Constitución sistemáticamente con el Reglamento de la Cámara legislativa, con la finalidad de articular las relaciones interorgánicas correspondientes entre ella y el Consejo.

La admisión de iniciativa legislativa directa del Consejo, en materia de su competencia, y no a través de las vías intermedias anteriores, o de la simple propuesta, es una cuestión que depende de varios preconceptos, como el de la posibilidad de aceptar que existen lagunas constitucionales objetivas; es decir, no en el sentido de que haya un defecto u omisión en la Constitución, sino de la posibilidad de una interpretación analógica de los artículos 87 al 89 del texto constitucional y ello para el solo caso del Consejo General, único de los órganos constitucionales que puede presentar un problema, que de ninguna manera es ampliable a otros órganos del Estado, ni a ninguna representación de intereses sociales, económicos, profesionales o funcionariales. Se postula una solución concreta para un caso también específico y nunca poner en tela de juicio el número cerrado de órganos titulares de la iniciativa legislativa.

Si se admitiere la iniciativa legislativa, sería de importancia secundaria saber si debe concretarse por medio de un proyecto o de una proposición de Ley, formuladas por el Consejo. A estos solos efectos es a los que hay que entender que la segunda fórmula es subsidiaria de la anterior, pues el proyecto supone un texto prelegislativo propio del Gobierno y sería más adecuado a la índole y facultades del Consejo, que tiene atribuido el autogobierno del Poder Judicial. En la proposición de Ley, cuando proviene de órganos fuera de las Cámaras legislativas, el Poder Ejecutivo tiene mayores posibilidades, según los Reglamentos de ellas, de hacer que se tome o no en cuenta, mientras que el trámite por la vía de proyecto daría mayor independencia de actuación al Consejo y, por otra parte,

se adapta también a la estructura de órgano colegiado con poderes decisorios, igual que el Consejo de Ministros. Consiguientemente, la mayor fuerza del proyecto sobre la proposición, cuando proceden tales iniciativas de órganos extraparlamentarios, y su mayor adaptación al autogobierno la hacen preferible a la solución de la proposición de Ley.

Las dificultades sobre cómo defendería el Consejo en el Congreso su Proyecto de Ley no son propias y exclusivas de este tipo de iniciativa, porque aparecerían también cuando formulase una propuesta, admitida directamente por el Congreso, según el artículo 77 de la Constitución. Por analogía sería defendido por un miembro del Consejo, designado por él, dándole las oportunas instrucciones y comunicándolo a la Mesa del Congreso. Además, la Mesa, según el Reglamento de la Cámara (art. 31), tiene facultades de interpretación y de integración suficientes para ofrecer una solución procedimental.

