

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
Y ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO
(UNA APROXIMACION A SU REGULACION JURIDICA
EN ESPAÑA)

MANUEL CONTRERAS

I. EL MARCO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL

La calificación del Estado español como democrático, que lleva a cabo el artículo 1.1 de la C. E., parece ya convenido que no agota su significado en la radicación de la soberanía en el pueblo y el reconocimiento del pluralismo político y social. De manera que la definición democrática del Estado ha de completarse necesariamente con una visión participativa de los ciudadanos y de los grupos políticos y sociales en los procesos de decisión generados en el seno de la comunidad estatal. Además, dicha participación se realiza en el marco del modelo de democracia parlamentaria diseñado por la propia C. E., en el que se hallan incrustados determinados institutos de la democracia directa. Precisamente uno de ellos, la iniciativa legislativa popular, constituye el objeto de este trabajo, que no pretende más que ofrecer una visión global de la inserción de este cauce participativo en el ordenamiento jurídico español y señalar críticamente algunos de los problemas que plantea.

Debo decir, de entrada, que no van mis intenciones encaminadas a resolver la cuestión de la recepción en nuestro vigente ordenamiento constitucional de esa vieja, y al parecer inacabable, dialéctica entre las instituciones de participación directa y el sistema parlamentario representativo. Entre otras razones porque tengo para mí que la discusión teórica sigue abierta a estas alturas del siglo xx, en que los contenidos del Estado democrático están some-

tidos casi diariamente a debate y revisión; en este sentido convendría no olvidar, aunque sólo sea a modo de ejemplo, la atención que un significado teórico de la Escuela de Frankfurt como JÜRGEN HABERMAS ha prestado a la participación política (1), o el interés mostrado por una parte de la doctrina italiana en promover coloquios y seminarios donde científicos y políticos re-examinan conjuntamente la más reciente problemática de la democracia y los instrumentos de participación en ella (2).

Pienso que hoy todavía podemos seguir interrogándonos en los mismos términos que lo hacía JULIÁN SANTAMARÍA en las últimas líneas de un lúcido análisis sobre la participación política y las formas de democracia directa: «¿la comunicación directa del poder con el pueblo, es decir, con la totalidad de los ciudadanos considerados individualmente, tiene por sí misma una significación democrática?» (3).

De cualquier forma, pocas dudas quedan ya de la clara opción que tomaron nuestros constituyentes de 1978 a favor de un régimen parlamentario y representativo, cuyos actores políticos fundamentales eran los partidos (4). No fue casual, ciertamente. Nació desde

(1) JÜRGEN HABERMAS, «Concepto de participación política», en W. ABENDROTH y otros, *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Fontanella, Barcelona, 1973, págs. 15-61.

(2) *Vid.*, por ejemplo, varios autores, *Parlamento. Istituzioni. Democrazia*, Giuffré, Milano, 1980, y FULCO LANCHESTER y otros autores, *Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffré, Milano, 1985.

(3) JULIÁN SANTAMARÍA, «Participación política y democracia directa», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología (Homenaje al Prof. Carlos Ollero)*, Madrid, 1972, pág. 783. Para un recorrido completo de estas cuestiones desde el punto de vista de la teoría política, el derecho comparado y las experiencias españolas, puede verse LUIS AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*, Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Madrid, 1977.

(4) *Vid.* MANUEL RAMÍREZ, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, páginas 51 y sigs., donde el autor lleva a cabo un detenido examen de los debates constituyentes. Posteriormente, el Tribunal Constitucional e incluso el Tribunal Supremo, han delimitado —en un sentido ciertamente restrictivo que ocasionalmente, a mi modo de ver, no ha sido excesivamente acertado— la funcionalidad de los partidos políticos como cauce participativo de los ciudadanos en la vida política. Al respecto, véase fundamentalmente, en cuanto al Tribunal Constitucional, sentencia de 2 de febrero de 1981 (recurso de

el primer momento de la constante preocupación del legislador constituyente por construir unas sólidas y estables instituciones representativas (5). Me parece que acierta ANGEL GARRORENA cuando estima que la recepción en nuestro texto constitucional de la dialéctica parlamentarismo/democracia directa se realizó «bajo el peso de dos condicionantes muy específicos. Por una parte, la proximidad de la experiencia franquista en materia de referéndums, la cual ha permitido esgrimir en el momento constituyente de 1978 ciertos recelos frente a tal tipo de consultas. Y, de otro lado —con el valor que le concede el ser el dato realmente decisorio—, la específica concepción del parlamentarismo (bastante puro, es decir, celoso a la hora de preservar la primacía institucional del Parlamento y, a su través, la de una clase política muy refractaria a cualquier recorte en su recién estrenada posición) patrocinada por los grupos políticos encargados de redactar el texto constitucional» (6). El resultado de todo ello fue que nuestro texto constitucional de 1978 estableció un sistema de democracia parlamentaria con escasas concesiones a la participación directa de los ciudadanos.

Desde esas bases, no puede resultar extraño que la regulación constitucional de las principales vías de participación directa, referéndum e iniciativa legislativa popular, resulte, en términos generales, restrictiva y cauta. Esto es algo en lo que la mayoría de los autores que han tratado el problema coinciden (7) y que, particu-

amparo 98/80), sentencia 5/1983, de 4 de febrero (recurso de amparo 374/1981), y sentencia 10/1983, de 21 de febrero (recurso de amparo 144/1982); y en cuanto al Tribunal Supremo (4.ª), sentencia de 14 de julio de 1982.

(5) *Vid.* al respecto JORDI SOLÉ TURA, «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», pág. 95, e ISIDRO MOLAS, «Democracia, representación y partidos políticos», pág. 76, en el libro *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

(6) ANGEL GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 146.

(7) Por ejemplo, RAMÓN PUNSET, *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, al enjuiciar la regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular habla de «restrictiva», «condiciones muy severas», etc., pág. 222; o FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, opinando sobre la misma cuestión esti-

larmente, en lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, es cierto, tanto en su regulación constitucional como en su posterior desarrollo legislativo en los niveles estatal y autonómico.

La existencia constitucional del instituto de la iniciativa legislativa popular deriva, primariamente, de la calificación constitucional de España como un «Estado democrático» que lleva a cabo el artículo 1.1 de la C.E., siempre que se entienda, claro está, que esta calificación obtiene su significado principal a través de dos elementos básicos: la participación y el pluralismo.

Y es a partir de este origen constitucional en una de las calificaciones básicas consagradas por el artículo 1 de nuestra norma fundamental, cuando se va a ir produciendo lo que me atrevería a llamar un proceso de «racionalización» de la propuesta participativa que, pasando por las propias concreciones constitucionales al artículo 1, continúa con la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y acaba en las diferentes regulaciones que llevan a cabo los ordenamientos de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) sobre el ejercicio de este derecho en el ámbito autonómico. Entiendo por este «proceso de racionalización» una sucesión de momentos jurídicos que, a través de planos normativos distintos, llevan a cabo una regulación progresivamente pormenorizada y delimitadora de esta institución participativa.

De cualquier modo, e intentando seguir un cierto orden lógico en este itinerar racionalizador, la primera concreción que nos aparece es el reconocimiento que lleva a cabo el artículo 23.1 de la C.E.: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Diríase que, en principio, de esta norma no pueden deducirse diferencias entre los dos contenidos básicos que integran la cualidad participativa del Estado democrático, aunque los desarrollos posteriores contradicen esta inicial observación: los ciudadanos acabarán participando fundamentalmente a través de las vías de la democracia directa.

ma que «se ha establecido una vía tan angosta y tortuosa que será difícilmente transitable», pág. 228.

Posiblemente resultaría oportuno, antes de seguir adelante, llevar a cabo una aclaración previa sobre la forma en que nuestro código fundamental entiende la iniciativa popular en el ámbito legislativo. Porque, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídico-constitucionales que han admitido o admiten este tipo de iniciativas populares (8), y donde los ciudadanos no sólo mantienen un poder de iniciativa, sino también una capacidad de decisión directa sin necesidad de otro tipo de mediaciones, en nuestro sistema la iniciativa legislativa popular se circunscribe exactamente, tal y como señala el artículo 87.3 de la C.E., a la posibilidad de presentación de proposiciones de ley. Lo cual significa que, como veremos más adelante, el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos concluye necesariamente en la primera fase procesal del procedimiento legislativo, restando luego la decisión, en las subsiguientes fases del *iter legis*, en el propio ámbito de las Cámaras legislativas. Y ni siquiera la existencia constitucional de una institución como el referéndum consultivo del artículo 92 (C. E.) podría entenderse como el elemento que articula *in fine* una decisión popular de carácter directo, dado que su contenido ha de versar específicamente sobre «decisiones políticas de especial trascendencia», y no sobre la aprobación de un texto legislativo que culminara un proceso de producción normativa iniciado por el electorado.

Avanzando un paso más en el proceso determinador del instituto de la iniciativa legislativa popular, el texto constitucional español lo sitúa como la cuarta y última de las modalidades de iniciativa legislativa reconocidas por el artículo 87. Este no deja de ser una norma habilitante para que sea una ley orgánica la que regule las formas de ejercicio y los requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley.

Al margen de esta remisión legislativa, el artículo 87 se limita a interponer unos requisitos básicos de naturaleza diversa. Por un

(8) *Vid.* una muy interesante perspectiva comparada en dos estudios de PIER VINCENZO ULERI, «La forma di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Anno XI, núm. 1, aprile 1981, págs. 47-90 y «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Anno XV, núm. 2, agosto 1985, págs. 205-254.

lado, exigencia cuantitativa de un mínimo de 500.000 firmas acreditativas; y, por otro, limitaciones de carácter material que se concretan en la exclusión de la iniciativa legislativa popular de los siguientes aspectos: a) Materias propias de ley orgánica, lo que dada la formulación del artículo 81 de la Constitución no deja de presentar sus dificultades delimitativas (9); b) Materias tributarias, de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia, formulación restrictiva razonable desde una perspectiva política que resulta ser casi una traslación del párrafo 2.º del artículo 76 de la Constitución italiana donde se prohíben estas mismas materias para el ejercicio del referéndum abrogatorio.

A estos límites explicitados por el artículo 87.3, hay que sumar los siguientes: a) La exclusión implícita en el artículo 166 de la Constitución, ya que en él se otorga la iniciativa para la reforma constitucional sólo a los sujetos legitimados por los apartados 1

(9) Dos opiniones al respecto: la de J.A. SANTAMARÍA, según el cual «la exclusión referente a las 'materias propias de ley orgánica' es la más amplia y compleja, habida cuenta de la ambigüedad con que el artículo 81 de la Constitución diseña el ámbito de este tipo particular de leyes. Este inciso fue añadido *motu proprio* por la Comisión Mixta Congreso-Senado, sin que se justifique (aparte los posibles fines restrictivos de la institución) más que en un simple paralelismo con las leyes de delegación legislativa (artículo 82,1) y de los decretos-leyes (artículo 86,1), así como de la delegación por los Plenos de las Cámaras en las Comisiones de la potestad legislativa plena (artículo 75,3)», en *Comentarios a la Constitución*, FERNANDO GARRIDO FALLA y otros autores, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 1266; y la opinión de MANUEL RAMÍREZ, muy similar aunque más matizada, quien señala que con la exclusión de las materias propias de ley orgánica «el artículo 87 actúa en forma paralela a como lo ha hecho antes el artículo 75, al exceptuar estas materias de la posibilidad que las Cámaras tienen de delegar en las Comisiones legislativas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. Igual paralelismo se da con el tema de las leyes de delegación legislativa (artículo 82,1) y el de los decretos-leyes (artículo 86,1). Ciertamente la ambigüedad de la redacción del artículo 81 de nuestra Constitución al establecer cuáles han de ser leyes orgánicas, hace compleja la excepción que ahora se introduce para el ejercicio de la iniciativa popular. Pensamos que de lo que se trata es de excluir de esta iniciativa a materias especialmente importantes por afectar a aspectos fundamentales de nuestra Constitución, que se quieren hurtar al albur...», «Democracia directa y Constitución: problemática y desarrollo legislativo», en *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, varios autores, Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 30.

y 2 del artículo 87 (10); b) La imposibilidad de ejercer la iniciativa popular en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, dado que el artículo 134.1 y 5 reconoce como único legitimado para ello al Gobierno; c) La eliminación implícita de toda iniciativa popular en la planificación de la actividad económica general del Estado y, por tanto, en los proyectos de planificación, tarea que el artículo 131 de la C.E. atribuye en exclusiva también al Gobierno.

Por último, habría que tener en cuenta la limitación genérica que para ésta, y para cualquier tipo de proposición, se encuentra en el artículo 134.6 (C.E.), donde se requiere la conformidad gubernamental para «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

(10) La cuestión ha resultado polémica entre quienes la han abordado en nuestro país. Véase un reflejo de ésta en PEDRO DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, página 134 y sigs., MANUEL RAMÍREZ, *La participación política*, ob. cit., págs. 145 y siguientes, JAVIER PÉREZ ROYO, «Algunas reflexiones sobre el Título X de la Constitución», *Revista de Política Comparada*, núm. 10-11, primavera-verano 1984, pág. 429 y sigs., y MANUEL CONTRERAS, «La reforma de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 409 y sigs.

De manera especialmente crítica se ha mostrado en este punto PEDRO DE VEGA aduciendo básicamente tres razones: 1) Se produce una quiebra en la coherencia de la C.E. que pretende conjugar elementos de participación directa con el modelo representativo. 2) No tiene sentido eliminar la iniciativa popular de la reforma aduciendo que así se eliminan riesgos demagógicos, ya que no es de ahí de donde vienen los grandes ataques a la democracia representativa; se elimina, pues, a un fantasma y no a un peligro real. 3) Esta supresión de la iniciativa popular pone de manifiesto la manera absurda en que la C.E. resuelve el conflicto entre poder constituyente y poder constituido, entre la democracia de la identidad y la democracia representativa. Es paradójico que la C.E., «que proclama el dogma de la soberanía popular y, al asumir el referéndum como instrumento de control, niega el poder ilimitado y soberano en los procesos de reforma de las Asambleas representativas, suprime expresamente la iniciativa popular» (ob. cit., págs. 138-142).

II. EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA INICIATIVA POPULAR: LA LEY ORGÁNICA 3/1984, DE 26 DE MARZO (LORILP)

El desarrollo orgánico de la iniciativa popular, que no ha llegado tan tardíamente como algún autor se temía, resulta una continuación coherente del marco jurídico-político constitucional expuesto hasta aquí. Lo que significa el mantenimiento de la tensión dialéctica democracia representativa/democracia directa, así como de las líneas básicas en la manera de entender el ejercicio de este cauce directo de participación.

En este sentido, pocas veces una exposición de motivos suele ser tan ilustrativa y didáctica como la de esta ley orgánica. En ella se expresa cómo, en principio, nuestro sistema es una «democracia representativa» donde la participación popular es encauzada básicamente a través de los representantes en los órganos de gobierno; lo cual no es óbice para que se fomente e intensifique la participación de los ciudadanos mediante las diversas formas de democracia directa, como es el caso de la iniciativa legislativa popular. Correctamente entendido el reconocimiento constitucional de ésta, permite «instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas» y posibilita «la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentran en las formaciones políticas con representación parlamentaria».

El propio Preámbulo llega a reconocer cómo en su regulación se recogen las limitaciones propias de este instituto, «derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría». Y en definitiva, la Ley Orgánica no trata sino de recoger sencilla y fielmente el mandato constitucional, regulando la iniciativa popular de manera que se canalice su ejercicio con las máximas garantías pero, eso sí, «respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de

manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política» (11).

El articulado que sigue a este didáctico preámbulo no hace sino desarrollar y especificar los principios que acabamos de expresar, entresacados del mismo. En términos generales, no parece que existan muchas dudas, de entrada, sobre la filosofía política que delinea esta normativa, coherente continuación del marco constitucional: preminencia de la democracia representativa a través de los partidos políticos, y naturaleza *complementaria* de los cauces de participación directa.

Configura la ley orgánica un sujeto colectivo de la iniciativa, los ciudadanos españoles, siempre que en ellos concurren dos circunstancias: ser mayores de edad y estar inscritos en el Censo Electoral. Esta segunda circunstancia no me parece que sea tanto un deseo del legislador de asimilar al sujeto de la iniciativa con los electores, cuanto un requisito de carácter práctico procedimental que tiene como fin facilitar los trámites de recogida de firmas que tiene lugar posteriormente y que en su momento tendremos ocasión de analizar.

Algo más de concreción encontramos en el artículo 3 de la ley, donde se establecen los requisitos iniciales. Por de pronto, la ley ha respetado el número mínimo de firmas exigidas constitucionalmente —500.000, autenticadas en la forma que en la propia ley se establece—, aunque no existía ningún impedimento legal para establecer un número superior a éste. A esta circunstancia hay que añadir los requisitos formales que deben acompañar a la presentación de la iniciativa: debe configurarse como una proposición de ley y, por lo tanto, expresarse en un texto articulado

(11) ANTONIO TORRES DEL MORAL critica con ironía ciertos párrafos del Preámbulo cuando escribe que éste, «haciendo un innecesario reconocimiento del "máximo papel institucional" de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de participación política, afirma que el ejercicio de la iniciativa popular se canaliza con las máximas garantías. Con ello no está aludiendo a las garantías de los ciudadanos firmantes de la iniciativa (garantías que, por cierto, están recogidas en la Ley muy razonablemente), sino a las garantías del régimen político frente a posibles abusos de los ciudadanos...», en *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. 1, Atomo Ediciones, Madrid, 1985, pág. 120.

con su correspondiente exposición de motivos, añadiendo a ellos dos documentos, uno «en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley (art. 3.2.b LORILP), y otro donde figure la «relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos (art. 3.2.c LORILP).

Más polémica puede resultar la relación de aquellas materias que resultan excluidas de la iniciativa popular, a saber: las que son propias de Leyes Orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia, y las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución. A pesar de que haya surgido alguna voz crítica al respecto (12), a mi modo de ver la Ley Orgánica se limita en este punto a relacionar las materias que la propia Constitución o bien excluye explícitamente de la iniciativa popular o bien atribuye la iniciativa a otros sujetos de forma exclusiva. En este sentido, puestos a ofrecer reparos, considero que la ley ha olvidado en este punto una limitación material de mayor envergadura, y es la que establece el artículo 166 de la Constitución respecto de la reforma constitucional, donde queda implícitamente descartada la iniciativa popular tal y como ya señalamos en un momento anterior de este trabajo.

Establecidos ya los condicionamientos previos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, vamos a pasar inmediatamente al análisis de las distintas fases procedimentales en que ésta se sustancia según la Ley Orgánica:

1. *Iniciación y admisión de la iniciativa*

El primer momento del procedimiento lo constituye la presentación de toda la documentación exigida por el artículo 3, y a la que ya hicimos referencia, ante la Mesa del Congreso de los Dipu-

(12) Vid. MANUEL RAMÍREZ, *La participación política*, ob. cit., págs. 149-150, donde se critica la inclusión de la prohibición referente al artículo 131 de la C.E.

tados (art. 4 LORILP), la cual «examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad» (art. 5.1 LORILP). Este trámite constituye un auténtico control de legalidad sobre la proposición de ley, tal y como ya anticipaba el Reglamento del Congreso de los Diputados (R. C. D.) en su artículo 127 cuando señalaba que «las proposiciones de Ley (...) de iniciativa popular serán examinadas por la esa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos».

El procedimiento comienza a adquirir cierto grado de complicación cuando encontramos que la Mesa del Congreso, a la hora de llevar a cabo ese control de legalidad sobre la proposición debe tener en cuenta una serie de causas de inadmisión expresadas en el artículo 5.2, que alcanzará los siguientes extremos:

«a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.º

b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3.º No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.

c) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí.

d) La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando esta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.

e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

f) La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.»

Nos encontramos aquí, ciertamente, ante una serie de trabas

impuestas previamente para la admisión de la iniciativa, que han sido duramente criticadas en los apartados c), d), e) y f) por JUAN A. SANTAMARÍA (13), quien incluso ha puesto en duda su constitucionalidad. Por mi parte, aun aceptando lo discutible de algunas de estas causas de inadmisión, destacaría fundamentalmente lo injustificado del apartado f), puesto que una «proposición no de ley» consiste en una «propuesta de resolución a la Cámara» (artículo 193 R. C. D.) que carece de valor normativo; no en vano es un acto de los que en derecho parlamentario se consideran de impulso o dirección política de la Cámara, nunca legislativo, lo que no impide entonces que exista una proposición no de ley sobre determinada materia y posteriormente se presente una proposición de ley, articulada como texto legislativo, sobre la misma materia.

Un último momento de esta primera fase procedimental puede venir constituido por la posibilidad que tienen los promotores de la iniciativa de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional (T. C.) contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley (art. 6 LORILP), lo que tiene su fundamento en dos aspectos legales: a) Queda ahora perfectamente claro que la iniciativa legislativa popular se configura en nuestro ordenamiento como una auténtica expresión del derecho fundamental a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que proclama el artículo 23.1 de la C. E.; de otra forma su violación no resultaría susceptible de amparo; b) Las decisiones o actos sin valor de Ley emanados del Congreso de los Diputados que violen los derechos susceptibles de amparo constitucional, tal y como establece el artículo 42 de la LOTC, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que sean firmes.

Dado el caso de que fuera recurrida la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, por entender que ésta había realizado un uso incorrecto del control de legalidad sobre la iniciativa popular, el procedimiento se ve abocado a la disyuntiva siguiente: si el T. C. entiende que la decisión de la Mesa del Congreso es incorrecta, el procedimiento sigue su curso (art. 6.2 LORILP), y si, por el contrario, el T. C. decide que la irregularidad afecta sólo «a

(13) *Vid.* FERNANDO GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, ob. cit., págs. 1264-1265.

determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla, una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes» (art. 6.3 LORILP).

2. *Procedimiento de recogida de firmas*

Traspuesto por la proposición de ley el umbral de su admisión por la Mesa del Congreso de los Diputados, y una vez que ésta ha comunicado su resolución a la Junta Electoral Central para que ésta lo notifique a la Comisión Promotora, ésta dispone de un plazo de seis meses para proceder a la recogida del mínimo de 500.000 firmas exigido.

La Ley Orgánica regula en sus artículos 7-12 de manera pormenorizada los diferentes trámites que han de seguir los promotores para la obtención de las firmas y en los que ahora no podemos detenernos: pliegos especiales para recoger firmas, autenticación de éstas, papel de las Juntas Electorales provinciales, comprobación y recuento de las firmas, etc.

3. *Tramitación parlamentaria*

Señala el artículo 13.1 de la Ley Orgánica que la Mesa del Congreso de los Diputados, una vez que ha recibido la notificación de la Junta Electoral Central donde se acredita haberse reunido el número de firmas exigido, ordenará la publicación de la proposición, quedando ésta en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Aunque después no exista una remisión expresa al Reglamento del Congreso de los Diputados, hay que entender que la tramitación será aquella prevista en él para las proposiciones de Ley, en coherencia con la remisión general efectuada por el artículo 89.1 de la C. E., y con la única especialidad de que «el debate se iniciará mediante lectura del documento a que se refiere el artículo 3.º, apartado 2, b), de la presente Ley Orgánica» (art. 13.2 LORILP).

Una cuestión aparece especialmente polémica en la tramitación parlamentaria de la iniciativa popular: el momento procedimental de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara. Algunos autores han entendido que la toma en consideración es un trámite injustificado cuando se trata de iniciativas externas a las Cámaras, como es el caso de la iniciativa popular, dado que éstas se consolidan precisamente mediante dicha toma en consideración cuando son iniciativas parlamentarias, pero no cuando son iniciativas ajenas a las Cámaras (14). Para estos autores la iniciativa popular se consolida con la presentación de las firmas exigidas y el texto correspondiente, siendo por tanto su admisibilidad de carácter automático. Otros autores, por el contrario, han argumentado de forma más correcta a mi entender, que la iniciativa legislativa no deja de ser una facultad que consiste sólo en la presentación de proposiciones de ley, y que, aunque ello vincula a la Cámara, «esta vinculación no alcanza más que a la fase introductoria de tal procedimiento (...), [por lo que] pretender agotar esa fase en la mera presentación, de modo que las proposiciones válidamente suscritas accedieran directamente a la fase constitutiva o central, no sólo suplantaría la voluntad de la Cámara (...), sino que además otorgaría a los órganos o sujetos dotados de iniciativa una potestad legislativa que no les corresponde» (15). Por lo demás, este trámite de la toma en consideración es perfectamente constitucional a tenor del artículo 89.1 de la C. E., y actúa sólo como una condición procedimental que no tiene necesariamente que obstaculizar la presentación de proposiciones a través de esta vía popular.

En otro orden de cosas, me parece destacable una laguna que no han llegado a resolver ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ni la propia Ley Orgánica reguladora de la iniciativa popular: cuando tiene lugar el trámite de la toma en consideración de estas proposiciones de ley en la sesión plenaria de la Cámara, no tiene acceso a ella ninguno de los promotores o suscrip-

(14) En este sentido, JUAN A. SANTAMARÍA, en *Comentarios a la Constitución*, ob. cit., pág. 1265 y JORGE DE ESTEBAN, LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. 2, pág. 144.

(15) RAMÓN PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., pág. 225; en el mismo sentido FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario español*, ob. cit., página 221.

tores que podrían realizar la defensa de su texto. Ello no es coherente con la situación en que se encuentran otros titulares de la iniciativa legislativa —por ejemplo, en el caso de las CC.AA., que pueden delegar ante el Congreso de los Diputados un máximo de tres miembros de la Asamblea autonómica para defender su proposición (art. 87.2 C. E.) y me parece que hubiera sido un problema fácilmente salvable, por desgracia no corregido (16).

Al margen de estas críticas, la Ley Orgánica sin embargo ha acertado al establecer la no caducidad de este tipo de proposiciones en el caso de disolución de las Cámaras, y en su artículo 14 ha dispuesto que «la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar una nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas».

Indiquemos, finalmente, que la Ley Orgánica ha previsto en su artículo 15 una compensación estatal para los promotores por los gastos realizados «en la difusión de la proposición y la recogida de firmas», siempre que ésta alcance su tramitación parlamentaria. Hay que entender, en este sentido, que para tener derecho a este resarcimiento económico basta con que la Mesa del Congreso haya recibido la acreditación de las firmas y ordenado la publicación de la proposición, independientemente de si más tarde es tomada

(16) Esta misma crítica ha sido puesta de manifiesto también por RAMÓN PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., pág. 228, y más recientemente por ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principio de Derecho Constitucional Español*, ob. cit., quien comentando la LORILP señala cómo «no se ha previsto (y, por tanto, se rechaza) la defensa de la proposición de ley por parte de la Comisión Promotora, así como tampoco su retirada, si las enmiendas introducidas en las Cortes desvirtúan su sentido. Con lo cual, lamentablemente, habilita a las Cortes para admitir una proposición de ley por esta vía y después darle una reducción distinta, incluso contraria a la proveniente de la iniciativa popular. A mi entender, eso sería inconstitucional, porque vaciaría esta forma de ejercicio del derecho de participación sin respetar su contenido esencial. De manera que, aunque la Ley Orgánica lo silencia, este último extremo hay que entenderlo implícitamente admitido. En cambio, una ley autonómica sobre la iniciativa popular, la aragonesa (...) sí ha tenido en cuenta ambos aspectos y los ha regulado con acierto» (pág. 119).

en consideración o no. Eso sí, los gastos habrán de ser justificados por la Comisión Promotora y la compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 30 millones de pesetas, siendo esta cantidad revisable periódicamente por las Cortes Generales.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LAS CC. AA.: EL CASO DE ARAGÓN

Las pretensiones de este tercer apartado no van más allá del intento de proporcionar noticia de la asunción por las CC.AA., de forma casi generalizada, del instituto de la iniciativa popular y los diversos problemas que plantea; sin ánimo, por otra parte, de realizar un pormenorizado análisis comparado. Y ello por dos tipos de razones: la primera, porque aún ni la mitad de las CC.AA. ha acometido la tarea de desarrollo legislativo de la iniciativa popular (hasta ahora sólo lo han hecho, las CC.AA., de Asturias, Murcia, Aragón, Navarra, Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria), y la segunda, porque las líneas generales que presiden las normativas autonómicas en vigor hasta el presente son bastante similares —proceden, como en seguida podremos comprobar, de una misma matriz que es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, LORILP— y difieren en matices que por regla general suelen ser secundarios. De ahí que haya creído más oportuno realizar el análisis de una normativa específica, la correspondiente a la C. A. de Aragón, estableciendo, eso sí, algunas referencias puntuales al resto de las regulaciones autonómicas sobre esta materia (17).

De entrada, hay que señalar que los diversos Estatutos de Autonomía, en lo que respecta a los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa legislativa, han seguido muy de cerca el modelo diseñado por el artículo 87 de la C. E., es decir, atribución de esa legitimidad a una pluralidad de órganos: Consejos Ejecutivos, grupos

(17) Para una perspectiva más global *vid.* PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, julio-octubre 1985, pág. 295 y sigs.; ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, ob. cit., págs. 123-125; ELISEO AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 237 y sigs.

parlamentarios y miembros de las Asambleas legislativas territoriales, determinadas entidades territoriales representativas (por ejemplo, Ayuntamientos) y ciudadanos, aunque con un tratamiento específico desigual en cuanto que se mantiene la ya tradicional preminencia de la iniciativa gubernamental sobre el resto. Pese a ello, no creo que hubiera excesivos inconvenientes para admitir que, en términos generales, es un modelo de iniciativa difusa donde la legitimidad se encuentra notablemente distribuida entre muy diversos sujetos.

Aunque no vamos a entrar en el análisis de la recepción de la iniciativa legislativa popular en los Estatutos de Autonomía y los problemas que conlleva, conviene señalar que, con la excepción del Estatuto de Castilla-León, todos los demás reconocen la legitimación popular para iniciar el procedimiento legislativo; eso sí, de acuerdo siempre con una ley que debe desarrollar este instituto en el ámbito de cada C. A.

Es cierto que puede hablarse, en el caso de las leyes regionales que ya han desarrollado la iniciativa popular, del tantas veces denunciado fenómeno de mimetismo con respecto a la legislación estatal. Incluso, a mi modo de ver con buen tino por parte de los legisladores de las CC.AA., se ha esperado para regular esta materia a que las Cortes Generales elaboraran la correspondiente Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 C. E. Sin embargo, yo diría que no ha sido en este caso tanto un afán mimético, cuanto una cierta prudencia con fundamentos de orden jurídico. Porque si bien es cierto que las CC.AA. gozan de la autonomía que les concede el artículo 147.2 C. E. para organizar sus instituciones de autogobierno, y, por tanto, para desarrollar convenientemente los procedimientos legislativos en todas sus fases, no es menos cierto que la iniciativa popular resulta ser una proyección del derecho fundamental a la participación contenido en el artículo 23.1 C. E., lo que significa que la regulación de su ejercicio ha de llevarse a cabo mediante ley, debiendo ésta respetar su contenido esencial, y estando éste determinado sin duda por la propia Constitución y por la Ley Orgánica correspondiente.

Adentrándonos ya en el análisis de la regulación de la iniciativa legislativa popular en la C. A. de Aragón, la primera y necesaria

referencia proviene del propio Estatuto de Autonomía de Aragón (E. A. A.) cuando en su artículo 15.3, tras otorgar la iniciativa legislativa «a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en los términos que establezca una Ley de Cortes», se indica de igual forma que por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular.

Aunque existen referencias normativas sobre esta materia en la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, como en el Reglamento de las Cortes de Aragón (28 marzo 1984) (R. C. A.), su fuente principal de regulación es la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (LRILPCA).

Al igual que ya ocurrió con la Ley Orgánica reguladora de este instituto a nivel estatal, un Preámbulo especialmente didáctico esboza las grandes líneas que han orientado el articulado legal. En él se habla de cómo «los problemas contemporáneos de la democracia representativa vienen exigiendo, por un lado, la recuperación por las asambleas parlamentarias del lugar central que como órganos representativos de la voluntad popular les corresponde y, por otro, la ampliación progresiva de la participación en la vida pública de los ciudadanos y los diversos grupos sociales». Ya es sabido que hoy en día la vida política se desenvuelve primordialmente en el seno de lo que se ha dado en llamar el «Estado de partidos», donde éstos cumplen el mandato constitucional de ser quienes «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» (art. 6 C. E.), pese a lo cual no debe existir mayor obstáculo —señala el Preámbulo— «para que se ofrezcan cauces de participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, que intentan recoger y articular iniciativas de ciudadanos o grupos cuyas alternativas se produzcan de forma complementaria a las segregadas por los partidos políticos representativos del cuerpo electoral».

De lo que se indica en el Preámbulo de esta ley, me atrevería a destacar dos significativos asertos: por un lado, el carácter *complementario* de este cauce democrático junto a las instancias re-

presentativas, y por otro, el intento de realizar un desarrollo *armónico* del mandato estatutario de manera que se mantenga un *oportuno equilibrio* «entre el respeto a los legítimos representantes de la voluntad popular surgidos de unas elecciones y la adopción de un cauce que garantice el ejercicio efectivo de la iniciativa».

Analizando sistemáticamente la regulación legal de la iniciativa popular en Aragón, podríamos distinguir cuatro apartados: el primero se refiere a las condiciones previas exigidas para el ejercicio de la iniciativa, y los tres restantes al procedimiento para su ejercicio.

a) *Condiciones previas para el ejercicio de la iniciativa*

En lo que hace referencia al sujeto titular de ésta, la ley aragonesa atribuye dicha titularidad a los ciudadanos que cumplan tres requisitos: mayoría de edad, condición política de aragoneses e inscripción en el Censo electoral (art. I LRILPCA). Ello está en línea con lo que disponen el resto de las leyes regionales, salvo casos como Asturias y Cantabria en que no se exige la inscripción en el Censo o, en sentido contrario, el caso de Navarra donde sólo se exige como requisito el ser ciudadano inscrito en el Censo electoral.

Más trascendencia tiene el número mínimo de firmas exigido para ejercer la iniciativa, que en Aragón es de 15.000. Esta cifra viene además justificada en el Preámbulo de la ley en cuanto que se ha tenido en cuenta la población aragonesa y se ha guardado una proporción entre el cuerpo electoral y las firmas exigidas muy similar, aunque ligeramente menor, al que se deduce de la Ley estatal reguladora de esta materia. El resto de las CC. AA. oscila entre los 6.000 de La Rioja o 7.000 de Navarra y los 20.000 de Castilla-La Mancha, pasando por los 10.000 de Asturias, Murcia y Cantabria.

La exclusión *ab initio* de una serie de materias sobre las que no puede ejercerse la iniciativa legislativa popular constituye posiblemente su condicionamiento más notable. Las motivaciones que la explican son de dos órdenes: o bien son excluidas por im-

perativo legal, al estar atribuida su iniciativa a otros titulares de forma exclusiva, o lo son por causas políticas o técnico-políticas.

En el primer orden de motivaciones habría que incluir la prohibición sobre las materias de naturaleza presupuestaria (art. 2.3 LRILPCA), las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía (art. 2.5 LRILPCA) y todas aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no tenga atribuida competencia legislativa (art. 2.6 LRILPCA). Y en el segundo orden de motivaciones estarían las relativas a la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma, contenidas en el Título I del Estatuto de Autonomía (art. 2.1 LRILPCA), las que se refieren a la organización territorial de la Comunidad Autónoma, contemplada en el artículo 5 del Estatuto («Aragón estructura su organización territorial en Municipios y provincias. Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas») (art. 2.2 LRILPCA), las de naturaleza tributaria (art. 2.3 LRILPCA), las referidas a la planificación general de la actividad económica y, en concreto, las contenidas en los artículos 39 (competencias sobre las instituciones de crédito cooperativo y territorial y Cajas de Ahorro para el fomento del desarrollo económico de Aragón) y 51 (emisión de Deuda Pública) del Estatuto de Autonomía (art. 2.4 LRILPCA), y la materia a que hace referencia el artículo 45 del Estatuto (relaciones de la C. A. con las Diputaciones Provinciales (art. 2.7 LRILPCA). Si lleváramos a cabo un examen de los listados de materias excluidas por cada una de las respectivas leyes regionales podríamos comprobar que, en mayor o menor medida, son bastante similares al que acabamos de exponer, variando sólo en algunas materias cuyo motivo de exclusión es de índole política.

b) *Presentación y admisión de la iniciativa*

La primera fase del procedimiento establecido para el ejercicio de la iniciativa popular comienza con la presentación ante la Mesa de las Cortes de Aragón de un bloque documental compuesto por la Proposición de Ley, que vendrá expresada en un texto articulado y precedida de una Exposición de Motivos, un escrito de los promotores de la iniciativa donde detallan las razones que acon-

sejan tramitar y aprobar dicha Proposición de Ley, y una relación de los miembros que componen la Comisión Promotora, debiendo constar ésta al menos de cinco personas (art. 4.1. y 2 LRILPCA).

El problema fundamental que se presenta en esta fase del procedimiento es precisamente el examen que lleva a cabo la Mesa de las Cortes sobre la admisibilidad de la iniciativa, para lo que dispone de un plazo de 15 días (art. 15.1 LRILPCA). Este trámite se caracteriza por otorgar un protagonismo decisivo en él a la Mesa de las Cortes. Especialmente si consideramos que ese juicio de admisibilidad sobre la iniciativa supone algo más que un simple control de legalidad por parte de aquélla. Basta para probar esta afirmación con observar las causas de inadmisión de la Proposición de Ley que establece el artículo 5.2 LRILPCA:

1. Que tenga por objeto algunas de las materias que la propia Ley excluye de la iniciativa en su artículo 2.

2. Que falten algunos de los requisitos formales y documentales que acompañan su presentación ante la Mesa de las Cortes y que, como veíamos anteriormente, vienen señalados en el artículo 4 de la Ley.

3. Que incurra en contradicción con la legislación básica del Estado, precisamente en aquellas materias a las que necesariamente deba supeditarse la legislación de la Comunidad Autónoma (art. 36 E. A. A.).

4. Que incida sobre materias diversas y carentes de homogeneidad entre sí.

5. Que exista con anterioridad en las Cortes un Proyecto o Proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular, siempre que se encuentre en el trámite de enmiendas u otro posterior.

6. Que sea reproducción de otra iniciativa popular idéntica en contenido a la presentada, y siempre que ello ocurra en la misma legislatura.

Se observa en esta serie de causas de inadmisión cómo van dirigidas a un control por parte de la Mesa de las Cortes, bien

del cumplimiento de la normativa establecida por la propia Ley y el Estatuto de Autonomía, bien de su adecuación técnica o de su repetición injustificada. Igualmente puede comprobarse cómo en su mayor parte reinciden en las causas ya esgrimidas por la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa en el ámbito estatal, si bien la ley aragonesa ha tenido el acierto de eliminar como causa de inadmisibilidad la existencia previa de una Proposición no de Ley de contenido sustancialmente equivalente: me parece evidente, en este sentido, que una Proposición no de Ley es un acto de impulso político cuyo contenido puede ser alternativamente objeto de una normativa sin que por ello sufra menoscabo esa actividad parlamentaria.

Aunque realmente no hubiera hecho falta expresarlo en la Ley, ésta indica la posibilidad de los promotores de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa declarando la inadmisión de la iniciativa. Así lo hacen también el resto de las leyes regionales. Sin embargo, como singularidad aragonesa, prevé esta Ley la posibilidad de un recurso de queja ante la Justicia de Aragón, cuya resolución no tendrá carácter vinculante; además, si después de formulada la queja ante la Justicia se interpusiera recurso de amparo, aquél deja inmediatamente de conocer, de la misma forma que si existe ya previamente un recurso de amparo no cabe la tramitación de la queja (art. 5.4 LRILPCA) (18).

(18) *Vid.* una posición contraria a esta posibilidad de recurrir en amparo en LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAGUER, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, 107, mayo-agosto 1985, págs. 92-104.

Guiado por la estimable idea de que no debe abusarse del amparo ante el Tribunal Constitucional, el profesor MARTÍN-RETORTILLO se plantea acerantes dudas sobre la adecuación de introducir este mecanismo, frente a los actos sin valor de ley emanados de los órganos de las Asambleas de las CC.AA., en la propia ley regional. Creo, no obstante, que él mismo aporta una razonable respuesta cuando señala, como hipótesis, que en realidad la ley regional nada nuevo añade a lo que ya se encontraba en el artículo 42 de la LOTC, y lo único que se produce es «una a modo de ilustración pedagógica» o «un a modo de recordatorio».

En cuanto a su interrogante sobre la presencia real de un derecho fundamental, susceptible de ser violado por un acto de la Mesa de una Asamblea autonómica, en el ejercicio por parte de los promotores de una iniciativa

c) *Procedimiento de recogida de firmas*

Desde el momento en que la Mesa de las Cortes ha procedido a declarar admisible la iniciativa, o en su caso el Tribunal Constitucional haya estimado el recurso correspondiente, y esta resolución ha sido notificada a los promotores de la iniciativa, se abre un período para la recogida de firmas, cuya máxima duración habrá de ser seis meses (art. 7.1 y 2 LRILPCA). Estamos ante la segunda fase del procedimiento, caracterizada por la traslación del protagonismo, que ahora corresponde a la Comisión Promotora.

El procedimiento en sí mismo sigue muy de cerca el ya establecido por la Ley Orgánica: las firmas se recogen en pliegos que reproducen el texto de la Proposición y que son debidamente diligenciados por el órgano encargado de garantizar y controlar el procedimiento, exigiéndose cierta formalidad a las firmas, que deberán ser autenticadas por fedatarios especiales que faciliten el procedimiento.

Apenas si existen diferencias en estos trámites en las diversas leyes regionales. Quizá las variaciones más notables se produzcan en cuanto al órgano encargado de velar por la regularidad del procedimiento de recogida de firmas. Mientras las leyes regionales de Murcia y de Navarra confían esta labor a las Juntas Electorales Provinciales, las de Asturias, Castilla-La Mancha, La Rioja y Cantabria lo hacen a la propia Mesa de su Asamblea territorial legislativa. El caso más singular lo constituye precisamente la ley aragonesa, donde con objeto de velar por la regularidad del procedimiento de recogida de firmas se establece una «Junta de control», competente en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y compuesta por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (tran-

popular, me parece oportuno contrastarla con otra interrogante: cuando el artículo 23.1 de la C.E. reconoce que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representantes...», ¿a qué se puede estar refiriendo sino a institutos como, por ejemplo, la iniciativa popular o el referéndum? Creo sinceramente que resultaría muy forzado eliminar del contenido del derecho a la participación directa de los ciudadanos el ejercicio de la iniciativa popular, sobre todo cuando ésta ha sido considerada tradicionalmente, al menos entre los teóricos del pensamiento político y constitucional, como una institución inequívocamente característica de la denominada democracia directa.

sitoriamente, el Presidente de la Audiencia Territorial de Zaragoza) que actuará de Presidente; dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (transitoriamente, Magistrados de la Audiencia Territorial de Zaragoza), el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, los Decanos de los Colegios de Abogados y del Colegio Notarial radicados en la C.A., que actuarán como vocales; y el Letrado Mayor de las Cortes de Aragón, que actuará como Secretario, con voz pero sin voto (art. 6 LRILPCA).

Esta segunda fase de la iniciativa correspondiente a la recogida de firmas finaliza con el recuento que lleva a cabo la Junta de control del procedimiento y la comprobación de que se han cumplido los requisitos exigidos en este punto para la válida presentación de la Proposición; efectuado lo cual es remitida a la Mesa de las Cortes de Aragón y a la Comisión Promotora la certificación acreditativa del número de firmas válidas (art. 10.2 LRILPCA).

d) *Tramitación parlamentaria*

Desde el momento en que la Mesa de las Cortes ha recibido la certificación acreditativa de que se ha obtenido el número de firmas exigido legalmente, puede decirse que comienza la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley. Ello exige, sin plazo determinado legalmente, que la Mesa efectúe una doble remisión de la Proposición: por un lado, al «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» para su publicación, y, por otro, a la Diputación General de Aragón para que, en cumplimiento de lo que establece el Reglamento de las Cortes, ésta «manifieste su criterio no vinculante respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 132.2.3.4 y 5 del R.C.A.). Hay que señalar en este punto como, de manera más correcta a mi entender, la ley aragonesa supone una excepción a la solución adoptada por las demás leyes regionales que han situado este trámite de la conformidad o no del órgano de gobierno previamente a la recogida de firmas, de manera que actúa como una de las condiciones de admisibilidad por la Mesa en la primera fase del procedimiento.

Llegamos así al momento en que la Proposición alcanza el polémico trance de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara. Sin que sea el caso exponer ahora las diferentes posturas doctrinales que encuentran justificado o injustificado este trámite cuando se trata de iniciativas externas a las Cámaras, lo que sí me gustaría subrayar es la solución adoptada en la ley aragonesa para conseguir una adecuada defensa de la Proposición en el mismo inicio de su andadura parlamentaria: el artículo 12 de la LRILPCA señala que en orden a conseguir esa defensa en el trámite de toma en consideración «la Comisión Promotora podrá designar a uno de sus miembros». Me parece un auténtico acierto que viene a corregir, al menos en el ámbito de una C.A., la laguna que existe en la Ley Orgánica de la iniciativa popular y que luego han mantenido las respectivas leyes regionales. Bien es cierto que podría plantearse la cuestión de hasta qué punto la ley aragonesa ha podido invadir al ámbito competencial propio del Reglamento de las Cortes de Aragón, en lo que atañe a esta intervención de un miembro de la Comisión Promotora; pero también es cierto que con ello no se está suplantando las funciones de los legítimos representantes de los ciudadanos —al fin y al cabo el miembro designado por la Comisión Promotora se limita a defender la Proposición de Ley, sin intervenir luego en la decisión del Pleno—, sino completando una regulación parlamentaria en un punto que, además, en mi opinión, no contradice al R.C.A.

Para el resto de la tramitación parlamentaria, ésta se ajusta a lo dispuesto en el R.C.A. para las Proposiciones de Ley (arts. 131 y ss. RCA), con la única salvedad de la inadmisibilidad de enmiendas a la totalidad de devolución (art. 12.2 LRILPCA).

Más discutible podría resultar el artículo 132.3 de esta Ley, donde se introduce la posibilidad de que la Comisión Promotora solicite la retirada de la Proposición de Ley durante su tramitación, «si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa». Aunque entiendo que la solución adoptada es acertada, conjugando esta disposición con el artículo 134 del R.C.A. y el artículo 6.2 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las

Cortes de Aragón, debe entenderse que sólo la aceptación por el Pleno de las Cortes podrá hacer efectiva esta retirada (19).

Señalemos, por último, que en línea con la regla ya establecida por la Ley Orgánica (art. 4 LORILP), la Proposición de Ley producto de la iniciativa popular no decae al disolverse las Cortes, si bien una vez constituida la nueva Asamblea legislativa la tramitación se retrotrae al momento de la publicación de tal Proposición en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», «debiendo ser incluida en el primer Pleno que se celebre para su toma en consideración, aunque ésta ya se hubiere producido en la Legislatura anterior» (art. 13 LRILPCA). Este precepto es recogido en todas las leyes regionales.

Concluida la última fase del procedimiento, si la Proposición de Ley alcanza su tramitación parlamentaria, viene establecida en todas las regulaciones una indemnización para los promotores. Con ello se intenta compensar económicamente a la Comisión Promotora de los gastos, debidamente justificados, que hayan realizado en la difusión de la iniciativa y la recogida de firmas. La cuantía máxima de la indemnización oscila entre las 400.000 pesetas (Cantabria) ó 500.000 (Navarra) y el millón (Aragón, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha).

* * *

Señalaba al comienzo de este trabajo que mis pretensiones no iban más allá de la explicación de los hitos principales que han llevado a la iniciativa legislativa popular, como cauce participativo en el seno del Estado democrático, a insertarse en el ordenamiento jurídico español. Ello no es óbice para que ahora, en una a modo de recapitulación breve, me permita formular algunas observaciones finales, bien que dispersas y sin otorgarles el más mínimo rango de conclusiones.

En líneas generales, creo que la normativa que regula la iniciativa popular en sus diversos niveles se ha ajustado a la idea que

(19) *Vid.* una posición claramente favorable a la resolución en la Ley aragonesa de estas dos últimas cuestiones en ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, ob. cit., pág. 125.

impuso ya en el origen el legislador constituyente, a saber, que el Estado español se configura como un Estado democrático, básica y fundamentalmente representativo, pero con algunas incrustaciones de la democracia directa.

Por otra parte, al menos en lo que atañe a la iniciativa popular, el desarrollo legislativo de estos mecanismos participativos ha operado claramente como «racionalizador» de su funcionamiento en el Estado democrático. En este sentido, tengo para mí que en toda la regulación de la iniciativa popular ha predominado una cautela excesiva, quizá porque se estaba pensando más en el enemigo exterior al régimen parlamentario a quien habría que cortar el paso, que en proporcionar un contenido equilibrado y ajustado al Estado democrático. Posiblemente se olvidó que la iniciativa popular no es, al fin y a la postre, más que un elemento que puede dinamizar ocasionalmente la tarea legislativa, que no puede suplantar al resto de los sujetos legitimados para esta labor, y que no intenta sino poner en marcha el procedimiento de elaboración de las normas para que luego sean los legítimos representantes del pueblo en la instancia parlamentaria quienes finalmente decidan.

Por eso llevaba razón PEDRO DE VEGA cuando criticaba la confusión producida durante el período constituyente español de 1978 entre la iniciativa popular y el referéndum, puesto que nos encontramos ante dos instituciones de la democracia directa con objetivos y fines muy distintos que, sin embargo, tanto a la hora de ensalzarlas como de criticarlas, se entremezclan y confunden. En buena medida, las reticencias hacia la iniciativa popular vinieron miméticamente de las existentes frente al referéndum. De ahí que convenga subrayar —siguiendo al profesor DE VEGA— «que, aunque tanto el referéndum como la iniciativa sean instituciones de la democracia directa, y constituyan la manifestación más evidente del poder soberano del pueblo, su funcionalidad política y su significación jurídica deberán ser planteadas en el marco de la democracia representativa y en su relación con los poderes constituidos, por ser el lugar donde efectivamente actúan (...), aunque la presencia de las instituciones de la democracia directa en el Estado constitucional pudiera entenderse como la irrupción del poder soberano y de la democracia de la identidad en el seno de la democracia representativa, es lo cierto que ni la iniciativa popular, ni el referén-

dum pretenden suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos que más genuinamente lo definan y lo caracterizan» (20).

No me parece que haya grandes dificultades en convenir que, hoy por hoy, el Estado democrático en nuestro país no puede ser de otra forma que parlamentario y representativo, con algunos cauces complementarios de participación directa. Acertaba en este sentido plenamente NORBERTO BOBBIO cuando, reflexionando sobre los fetiches de la democracia directa, escribía que «democracia representativa y democracia no representativa no son incompatibles: pero si es cierto que la segunda puede completar últimamente a la primera, es también cierto que no puede sustituirla» (21). Sin embargo, otorgando plena validez a estas afirmaciones, sospecho que con menos cautelas y más acierto del legislador español a la hora de regular instituciones como la iniciativa legislativa popular, hubieran salido beneficiados, más allá de la vieja dialéctica, los ciudadanos y el propio Estado democrático de Derecho.

(20) PEDRO DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, ob. cit., pág. 122.

(21) NORBERTO BOBBIO, «Democracia representativa y teoría marxista del Estado», *Sistema*, 16, enero de 1977, pág. 27.