

PARLAMENTO Y PARTICIPACION DIRECTA DE LOS CIUDADANOS

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

Como es sabido, la democracia directa puede ser definida como aquella forma de gobierno en la que tiene lugar una inmediata coincidencia entre la *titularidad* y el *ejercicio* del poder por parte de los miembros integrantes de una comunidad política. De ahí que sea conocida también como democracia de la identidad. Por oposición, claro está, a la democracia representativa.

En estos términos, si exceptuamos algunas experiencias que tuvieron lugar en las denominadas ciudades-estado de la Grecia clásica, no puede decirse que dispongamos de ejemplos en los que de forma más o menos plena se haya implantado esta forma de gobierno.

En realidad, para nosotros la reflexión relevante sobre la democracia directa debe comenzar con la Revolución Francesa. La revolución burguesa en Inglaterra había resuelto hacía ya tiempo el dilema entre democracia directa-democracia representativa, optando claramente por situar al Parlamento, como órgano representativo y soberano, en el centro de su sistema político y constitucional. Pero la experiencia francesa revolucionaria sería diferente, y la alternativa democracia directa *versus* democracia representativa se situaría como una de las cuestiones centrales del debate intelectual y político.

El problema es que ése es históricamente el momento en que concurren, en la formación del Estado constitucional, las dos grandes corrientes de las que hemos de partir inexcusablemente: por un lado, la tradición *democrática*, (Rousseau), y por otro, la tradición *liberal y representativa* (Montesquieu).

La problemática moderna de la democracia directa se inicia indiscutiblemente con Rousseau. Al romper éste con la tradición contractualista (Hobbes, Locke) y llegar no sólo a la separación entre el *pactum societatis* y el *pactum subjectionis*, sino a la expresa supresión de este último, está negando la posibilidad de que un gobierno surgido del pacto social tenga derecho alguno a representar la voluntad del pueblo. Antes al contrario, el núcleo fundamental del contractualismo roussoniano consiste en “hallar una forma de asociación que proteja y defienda mediante toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo, y quede tan libre como antes”. De esta forma, se niega que la soberanía pueda ser ejercida por alguien distinto del pueblo, representada o enajenada; ni siquiera, claro es, por el Parlamento: “los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley” (Rousseau).

El planteamiento de la corriente liberal-representativa sería muy distinto, tomando como punto de partida las dificultades de aplicación práctica de la democracia directa con las dimensiones del Estado moderno; la realidad sólo admite un régimen representativo. “Puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo; pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo (...) La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia” (Montesquieu).

El mandato representativo, claro es, imponía una separación inevitable entre los representantes y los representados, marginando a éstos inmediatamente del proceso de discusión y toma de decisio-

nes parlamentaria. Pues bien, este problema clave es el que intenta resolver Rousseau con su opción por los esquemas y principios de la democracia directa. Aunque, como es sabido, las cosas fueron, en general, por otra dirección, la del asentamiento de una democracia representativa de corte liberal, que con el tiempo acabará siendo transformada por la aparición de un hecho político trascendental: los partidos políticos.

Precisamente la derivación de la democracia liberal clásica hacia una democracia de partidos en la que éstos se convierten en protagonistas omnipresentes de los procesos políticos que tiene lugar en el seno del Estado, es lo que ha propiciado la aparición en nuestro siglo de corrientes críticas que, de una forma o de otra, han preconizado una suerte de vuelta a la democracia directa; bien como complemento a la democracia representativa, o bien como alternativa completa a lo realmente existente.

No obstante, en términos generales, ha predominado el planteamiento de aceptar la democracia directa como un complemento de la democracia parlamentaria y representativa, tratando sencillamente de intercalar en el funcionamiento de ésta instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular.

Me parece que, viniendo hasta el presente, este ha sido también el planteamiento de nuestro ordenamiento constitucional. La definición democrática del Estado que lleva a cabo la CE, 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, sino que 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. Dicha participación se realiza en el marco del modelo de democracia parlamentaria diseñado por la propia CE, en el que se hallan incrustados determinados institutos de la democracia directa (referéndum, iniciativa legislativa popular).

Claro que ello no significa dar por descontado la desaparición de la 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 sometidos casi diariamente a debate y revisión. De ahí que hoy, según pienso, todavía podemos seguir

interrogándonos sobre si la comunicación directa del poder con la totalidad de los ciudadanos considerados individualmente tiene por sí misma una significación democrática.

De cualquier forma, no ofrece dudas la clara opción que tomaron nuestros constituyentes de 1978 a favor de un régimen parlamentario y representativo, cuyos actores políticos fundamentales eran los partidos. No fue casual, ciertamente. Nació desde el primer momento de la constante preocupación del legislador constituyente por construir unas sólidas y estables instituciones representativas. A lo que contribuyó no poco el recelo hacia la proximidad de la experiencia franquista en materia de referéndum, y una específica concepción del parlamentarismo celosa a la hora de preservar la primacía institucional del Parlamento defendida por los grupos políticos encargados de elaborar la Constitución. 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 y que, particularmente, 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.

De cualquier modo, el reconocimiento del derecho a la participación de los ciudadanos que lleva a cabo el artículo 23.1 CE se establece en los siguientes términos: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes..." . 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 representativa.

Permítanme que a partir de este momento centremos nuestra atención exclusivamente en la iniciativa legislativa popular.

Considerada como uno de los procedimientos legislativos de

la democracia directa, conduce a que “el acuerdo de ley tenga lugar bajo la cooperación directa de todos los ciudadanos con derecho a voto” (Schmitt) . Su carácter extraordinario, que la configura como una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, pensada para contribuir al mantenimiento del sistema parlamentario, y no como alternativa al mismo, se encuentra ya también en la obra de Kelsen y en la Constitución austríaca de 1920; a partir de ahí reaparecerá con ese mismo sentido en la Constitución española de 1931, en la Constitución italiana de 1947 y en la Constitución española actual.

Precisamente a partir de su origen constitucional en una de las calificaciones básicas consagradas por nuestra norma fundamental (la calificación constitucional de España como un “Estado democrático” que lleva a cabo el artículo 1.1 CE), se va a ir produciendo lo que me atrevería a llamar un proceso de “racionalización” de la propuesta participativa que, empezando por el art. 23 CE (“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes...”) y pasando por las propias concreciones constitucionales del art. 87.3, continúa con la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LORILP), y acaba en las diferentes regulaciones que llevan a cabo los ordenamientos de las Comunidades Autónomas sobre el ejercicio de este derecho en el ámbito autonómico.

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, 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 CE, a la posibilidad de presentación de proposiciones de ley. Lo cual significa que el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos concluye necesariamente en la primera fase procesal del procedimiento legislativo, quedando luego la decisión, en las subsiguientes fases del *iter legis*, en el propio ámbito de las Cámaras legislativas.

Avanzando un paso más en la determinación del instituto de la iniciativa legislativa popular, la CE lo sitúa como la cuarta y últi-

ma de las modalidades de iniciativa legislativa reconocidas por el art. 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 este tipo de iniciativa.

Al margen de esta remisión legislativa, el art. 87 se limita a interponer unos requisitos básicos de naturaleza diversa. Por un 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 art. 81 de la Constitución no deja de presentar sus dificultades delimitativas; b) materias tributarias, de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia, formulación restrictiva razonable desde una perspectiva política.

A estos límites explicitados por el artículo 87.3 hay que sumar los siguientes: a) la exclusión implícita en el art. 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 y 2 del art. 87; b) la imposibilidad de ejercer la iniciativa popular en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, dado que el art. 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 art. 131 CE 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 art. 134.6 CE, donde se requiere la conformidad gubernamental para “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios” .

El desarrollo orgánico de la iniciativa popular 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 reconoce 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”. 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 “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”.

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: preeminencia de la democracia representativa a través de los partidos políticos, y naturaleza *complementaria* de los cauces de participación directa.

La ley orgánica configura 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.

Mayor concreción encontramos en el art. 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 con su correspondiente exposición de motivos, añadiendo a ello dos documentos, uno “en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley”, 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.b) y 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 arts. 131 y 134.1 de la Constitución. A pesar de que haya surgido alguna voz crítica al respecto, 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, los mayores reparos se encuentran en que la ley ha olvidado en este punto una limitación material de mayor envergadura, y es la que establece el art. 166 de la Constitución respecto de la reforma constitucional, donde queda implícitamente descartada la iniciativa popular.

El análisis de las distintas fases procedimentales en que se sustancia la iniciativa legislativa popular según la Ley Orgánica incluye:

1. Iniciación y admisión de la iniciativa

El primer momento del procedimiento lo constituye la presentación de toda la documentación exigida por el art. 3 ante la Mesa del Congreso de los Diputados (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.

Las de causas de inadmisión expresadas en el artículo 5.2 alcanzarán los siguientes extremos:

«a) Que tenga por objeto algunas de las materias excluidas de la iniciativa por el art. 2º

b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3º. 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 algunos puntos. A mi modo de ver, aun aceptando lo discutible de algunas de estas causas de inadmisión, habría que destacar fundamentalmente lo injustificado del apartado f), puesto que una “proposición no de ley” es una propuesta de resolución a la Cámara 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 contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley (art. 6 LORILP); lo que deriva de 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.

2. Procedimiento de recogida de firmas

Sobrepasado 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 su notificación 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: pliegos especiales para recoger firmas, autenticación de éstas, papel de las Juntas Electorales provinciales, comprobación y recuento de las firmas, etc.

3. Tramitación parlamentaria

El art. 13.1 de la Ley Orgánica establece 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.

Si hay una cuestión que aparezca especialmente polémica en la tramitación parlamentaria de la iniciativa popular es 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. Para quienes defienden esta posición 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 sólo alcanza a la fase introductoria del procedimiento.

Cuestión distinta es la 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 suscriptores 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 Comunidades Autónomas, 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 CE)- y me parece que hubiera sido un problema fácilmente salvable, por desgracia no corregido. Singularmente, han tenido que ser las Leyes de algunas CC AA (por ej. Aragón) que han regulado esta materia las que han corregido este problema en su propio ámbito.

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 art. 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”.

Finalmente, hay que indicar que la Ley Orgánica ha previsto en su art. 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. Entendemos 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 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.

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, y han admitido también la iniciativa legislativa popular. Tal es el caso del Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que en su art. 20 atribuye esta facultad para iniciar el proceso legislativo “(...) al pueblo riojano en los términos que establezca una Ley de la Diputación General de La Rioja”, cumpliéndose el mandato estatutario con la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.

De lo que se indica en la significativa exposición de motivos de esta ley, creo que podríamos extraer dos aseveraciones: por un lado, el carácter *complementario* de esta vertiente participativa junto a las instituciones representativas, y por otro, la pretensión de llevar a cabo un desarrollo *armónico* del mandato estatutario de manera que se mantenga un *oportuno equilibrio* entre el respeto a los legítimos representantes elegidos y la apertura de una vía que asegure el ejercicio efectivo de la iniciativa legislativa de los ciudadanos.

Un análisis esquemático de esta regulación legal comprendería los siguientes puntos:

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

¿Quién puede ejercerla?: ciudadanos mayores de edad e inscritos en el censo electoral que gocen de la condición política de riojanos.

Se ejerce ante la Diputación General de La Rioja, mediante la presentación de una proposición de ley, suscrita por, al menos, 6.000 ciudadanos cumplidores de los requisitos citados.

Son materias excluidas de la iniciativa: 1) Las que no sean competencia legislativa de la CA de La Rioja; 2) las de naturaleza tributaria; 3) las referidas a presupuestos, operaciones de crédito y deuda pública de la CA; 4) las referidas a organización y funciones de los órganos institucionales de la CA; 5) las relativas a la iniciativa de la CA para la asunción de determinadas competencias (art. 11.2 del Estatuto); 6) la reforma del Estatuto de Autonomía

b) *Presentación, admisión de la iniciativa y recogida de firmas*

Presentación ante la Mesa de la Diputación General de La Rioja, por la Comisión Promotora: texto articulado de la proposición de ley, explicación de las razones, relación de miembros de la Comisión promotora.

Examen por parte de la Mesa. Motivos de inadmisión: 1) que tenga por objeto materias excluidas; 2) que se refiera a materias diversas e inconexas entre sí; 3) que se refiera a materias cuyo contenido haya sido objeto de iniciativa legislativa popular en la misma legislatura o sobre el que exista en trámite proyectos o proposiciones de Ley.

Admitida la proposición se procede a la recogida de firmas: mínimo de 6.000 ciudadanos, en el plazo de 3 meses, garantizada por la Diputación General y la Junta Electoral de la CA.

c) *Tramitación parlamentaria*

Se tramitará según lo dispuesto en el Reglamento de la Diputación General de la Rioja para las proposiciones de ley.

Resarcimiento económico: gastos necesarios y debidamente acreditados, en cuantía que no exceda de 500.000 ptas. (cantidad actualizable en los Presupuestos de la CA)

No caducidad de la iniciativa en caso de disolución de la Diputación General de La Rioja.

En líneas generales, la regulación jurídica de la iniciativa legislativa popular en sus diversos niveles se ha ajustado a la idea que, como hemos dicho, 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 la regulación de la iniciativa popular ha predominado una cautela

excesiva, quizá porque se estaba pensando más en el enemigo exterior al régimen parlamentario al que habría que cortar el paso, que en proporcionar un contenido equilibrado y ajustado al Estado democrático; estableciendo cuidadosos controles, pero siendo generoso con la participación individual de los ciudadanos. Posiblemente se olvidó que la iniciativa legislativa 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 llevan razón quienes han criticado 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 han entremezclado y confundido. En buena medida, las reticencias hacia la iniciativa popular vinieron miméticamente de las existentes frente al referéndum. En realidad, la funcionalidad política y significación jurídica de la iniciativa legislativa popular se debe plantear sólo en el marco de la democracia representativa y en relación con los poderes constituidos, a quienes no puede suplantar en el ejercicio normal de sus funciones. Su existencia, en definitiva, no implica el asalto al Estado constitucional.

Es cierto que la reivindicación de los mecanismos de democracia directa, como por ej. la iniciativa legislativa popular, es una solución recurrente para quienes desde posiciones teóricas críticas con la democracia actual defienden que ha llegado “el tiempo de los ciudadanos” y es necesario “reinventar el ciudadano de Atenas”, transitando “de la democracia de partidos a la democracia de los ciudadanos”. Particularmente, me encuentro más cerca de Kelsen cuando entiende que el Parlamento debe ser el órgano central de nuestro sistema democrático, el lugar donde se produce ese compromiso permanente entre la mayoría y la minoría, el diálogo entre las fuerzas políticas y sociales; y esto no debe ser olvidado.

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 mecanismos complementarios de participación directa. Por ello creo que

acertaba en este sentido plenamente 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”. Pese a lo cual, 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.

