

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS REGIONALES

Por PALOMA BIGLINO CAMPOS

I. INTRODUCCION: LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR COMO PROYECCION DEL DERECHO A LA PARTICIPACION

Como es conocido, la Constitución Española configura, en su artículo 87, un sistema de iniciativa legislativa plural, que la distingue de la mayor parte de los ordenamientos constitucionales de Europa occidental, en los que predomina el tradicional sistema dualista (1). Quizá fueron dos experiencias previas, de origen distinto, las que influyeron de forma determinante a la hora de diseñar dicho modelo: por una parte, la Constitución italiana que, en sus artículos 71 y 121 atribuye la facultad de iniciar el procedimiento legislativo, entre otros órganos, al pueblo y a los Consejos regionales; por otra parte, la Constitución de 1931 que, siguiendo el modelo austriaco, reconoció al pueblo el derecho de iniciativa en su artículo 66.

La forma en que la Constitución Española recoge la iniciativa legislativa popular presenta algunos caracteres peculiares que la distinguen de otros sistemas europeos, aproximándose tan sólo a los antecedentes arriba señalados. En efecto, en nuestro ordenamiento, la facultad conferida a los ciudadanos consiste tan sólo en el derecho a presentar proposiciones de ley ante el Parlamento, quien conserva en todo momento su capacidad de decisión. Frente a ello, el modelo predominante en Europa es el configurado en la Constitución suiza (inspirado, a su vez, en la Constitución francesa de 1793). En el mismo se enlaza la iniciativa legislativa popular con el *referendum*,

(1) Sobre las formas de iniciativa legislativa en Europa occidental, P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, págs. 33 y sigs.

ya que, en la mayor parte de las ocasiones, la propuesta realizada por los ciudadanos deberá ser sometida a votación popular (2).

La peculiar estructura de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 de nuestra Constitución (3) hace que difícilmente pueda considerarse como institución de democracia directa. En efecto, carece del elemento esencial que distingue a esas instituciones, y que consiste en atribuir a los ciudadanos la capacidad de decisión directa, sin mediación de los órganos representativos (4). Frente a ello, como ya señalábamos, en el modelo español los ciudadanos tienen tan sólo el derecho de poner en marcha un procedimiento cuyo desarrollo y posterior culminación corresponden exclusivamente a las Cámaras, que conservan, sin ningún tipo de limitaciones, su plena capacidad de decisión (5).

Sin embargo, esta consideración no debe extremarse hasta el punto de configurar la iniciativa legislativa popular como una forma evolucionada del derecho de petición (6). La diferencia entre ambas instituciones ha sido puesta de manifiesto en varias ocasiones por la doctrina italiana, cuyas reflexiones son válidas para el caso español, dadas las semejanzas que existen entre ambos ordenamientos en este tema. Como afirma C. Lavagna, entre otros, «la iniciativa legislativa popular constituye un acto de impulso legislativo que obliga a los órganos a los que se dirige a tomarla en examen, al menos, deliberatorio». Frente a ello, el derecho de petición concede a los ciudadanos la facultad de llevar a cabo «meras actividades propulsoras, que no determinan ningún efecto jurídico particular y revestidas, en la práctica, de muy escasa eficacia» (7).

Quizá, la correcta comprensión de la naturaleza de la figura en nuestro ordenamiento pueda alcanzarse si se considera a la misma como una proyección del derecho a la participación consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución.

(2) Sobre el tema, LUIS AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, 1977, págs. 119 y sigs., y M. BATTELLI, «Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera», *Il Politico*, 1953.

(3) Sobre este tema: R. PUNSET, «Iniciativa popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», *REP*, N. E., núm. 22, julio-agosto 1981; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Espagne», en *Referéndums*, CRISP, 1985.

(4) En este sentido, E. BETTINELLI, «Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano», *Il Politico*, 1970, pág. 600.

(5) Sobre el tema, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, páginas 65-66.

(6) Por ejemplo, E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, 1958, págs. 79-81.

(7) *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino, 1976, págs. 528-529. Trad del italiano.

Aunque el análisis del derecho recogido en este artículo escapa a los objetivos de este trabajo, es necesario resaltar su importancia dentro de las democracias contemporáneas, denominadas en ocasiones «participativas» por el protagonismo que en ellas alcanzan las formas de participación de los ciudadanos en el desarrollo de funciones públicas (8). En efecto, las mismas se encuentran situadas, según A. Pizzorusso, a mitad de camino entre las propias de la democracia directa y los actos realizados por los órganos representativos y responden a un nuevo significado, más limitado pero más preciso, de la noción de participación. Para el mismo autor, ésta se refiere a aquellas actividades desarrolladas por los ciudadanos en cuanto individuos o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que, por ello, las mismas se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento (9).

Según esta concepción, la iniciativa legislativa popular constituye una institución de democracia participativa que incide sobre las reglas que disciplinan las actividades parlamentarias, ya que concede a los ciudadanos el derecho a iniciar el procedimiento legislativo.

El desarrollo que la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo ha hecho de la institución en nuestro país, refuerza la validez de esta hipótesis acerca de la naturaleza de la iniciativa legislativa popular. Sin entrar en un análisis pormenorizado de su texto, baste resaltar cómo un preámbulo configura la institución como una de las varias previstas en la Constitución para intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública según el mandato del artículo 9.2 de la Constitución. De esta forma, la iniciativa legislativa popular, equiparada a la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, en la Administración Pública o en la gestión de los centros docentes constituirá un complemento del carácter esencialmente representativo de nuestro sistema democrático, al instrumentar «la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de la elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos».

En línea con esta concepción, la Ley Orgánica 3/1984, reconoce, en su artículo 6, la facultad de interponer recurso de amparo contra la decisión de inadmisión tomada por la Mesa del Congreso de los Diputados. En nuestro ordenamiento jurídico, esta disposición es sólo comprensible si se considera la iniciativa legislativa popular como una concreción del derecho fun-

(8) Por ejemplo, C. LAVAGNA, *ob. cit.*, pág. 528.

(9) «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milano, 1980, págs. 133-134.

damental a la participación del artículo 23.1 y la decisión de la Mesa como un acto del legislativo capaz de violar los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, tal y como dispone el artículo 42 de la LOTC (10).

II. LA RECEPCION DE LA FIGURA EN LOS ORDENAMIENTOS REGIONALES

Configurar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular en el sentido en que venimos haciéndolo, resaltando su carácter de proyección del derecho a la participación, conduce a interrogarse acerca de los ámbitos en los que la institución puede ser utilizada con mayor eficacia, al permitir un más completo desarrollo de su esencia. Acerca de este tema es conveniente poner de manifiesto cómo existe una cierta identidad entre los objetivos que la institución pretende alcanzar y uno de los fines que se intentaron conseguir con la construcción en España de un Estado regional.

Es casi un lugar común afirmar que, junto a otros motivos de distinta naturaleza, la creación de las Comunidades Autónomas respondió a la necesidad de aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos, acortando la distancia existente entre los mismos y los órganos de poder político, así como de incrementar la responsabilidad de estos últimos ante el electorado. Es evidente que para alcanzar este objetivo, las instituciones de democracia participativa juegan un papel protagonista, al constituir precisamente los mecanismos que permiten una mayor presencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Así, por ejemplo, la introducción de la iniciativa legislativa popular en los ordenamientos regionales permitirá que determinados intereses sociales, a veces, no asumidos por los partidos políticos, accediesen a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y fuesen recogidos por éstas en una ley.

La conexión entre entidades territoriales de ámbito inferior al Estado e instituciones de democracia participativa puede percibirse claramente en varios ordenamientos constitucionales distintos del nuestro. Baste recordar, en

(10) En este sentido, sería posible establecer un cierto paralelismo entre la función que cumple la objeción de conciencia con respecto a la libertad de pensamiento, y la iniciativa legislativa popular en relación con el derecho a la participación. En efecto, ambas instituciones, protegidas por el recurso de amparo, se configuran como instrumentos que garantizan o permiten el ejercicio de un derecho fundamental. A pesar de ello, cabría establecer una importante diferencia entre ambas, dado que la remisión que la Constitución realiza a la Ley Orgánica para la regulación de la iniciativa legislativa popular impide considerarla como un derecho de inmediata aplicación como lo es la objeción de conciencia según el Tribunal Constitucional (STC 15/1982, de 23 de abril, BJC, núm. 13, mayo 1982).

este sentido, el desarrollo que las mismas han tenido en la mayor parte de los Estados miembros de los Estados Unidos. Ocho de los mismos conocen una forma de iniciativa legislativa popular, en cierto modo, similar a la nuestra, que recibe la denominación de indirecta. En ésta, los ciudadanos solicitan de la Asamblea legislativa la adopción de una proposición de ley y sólo en caso de rechazo de la misma, es sometida a *referendum* (11). La institución ha sido recogida también en varios países europeos, como, por ejemplo, Suiza, en cuyos Cantones existe la iniciativa legislativa para materias no constitucionales.

Pero, sin duda, el modelo que más nos interesa, por su proximidad al nuestro y por la influencia que ejerció sobre el mismo, es el diseñado en Italia por la Constitución, los Estatutos y la legislación regional.

El artículo 123 de la Constitución italiana, al referirse al contenido de los Estatutos, establecía cómo este tipo de normas debían regular el derecho de iniciativa legislativa en armonía con la Constitución y las leyes de la República. Como afirmábamos anteriormente, la iniciativa legislativa popular había sido introducida en el ordenamiento estatal por el artículo 71 de la Constitución (12) y fue desarrollada mucho más tarde, tras el fracaso de numerosos proyectos, por la Ley 25 de mayo de 1970, núm. 352, que disciplinaba preferentemente el *referendum*.

Paralelamente, los Estatutos tanto ordinarios como especiales recogieron en su texto la institución, aunque enmarcándola en sistemas distintos de iniciativa. Mientras los Estatutos especiales se limitaron a seguir el modelo previsto en la Constitución, los Estatutos ordinarios extendieron el derecho de iniciativa legislativa a otras entidades, como, por ejemplo, organizaciones sindicales y organizaciones y asociaciones con representatividad regional (13).

La única excepción en esta tendencia general la constituye el Estatuto

(11) Sobre el tema, YVES MENY, «Initiative populaire, referendum et recall dans les États américains», en *Pouvoirs*, núm. 7, 1978, pág. 108, y C. J. FRIEDRICH, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, vol. II, pág. 549.

(12) Dicho artículo afirma, en su segundo apartado, que: «El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo, de un proyecto articulado.» Como vemos, la fórmula es muy similar a la española, aunque menos restrictiva. Así, varía el titular del derecho (en nuestro ordenamiento son los ciudadanos) el número de firmas exigidas (mucho más bajo en Italia), y no se recogen, en el texto italiano, materias excluidas de la iniciativa. Junto a ello cabe señalar, como otro punto de divergencia, el hecho de que la Constitución italiana no remite a una ley el desarrollo de la figura, lo que consintió al Parlamento tramitar diferentes iniciativas antes de la aprobación de la ley. Sobre el tema, P. G. LUCIFREDI, *ob. cit.*, págs. 73-74.

(13) Sobre el tema, E. SPAGNA MUSSO, *ob. cit.*, pág. 11.

siciliano, dado que en él mismo no se recoge la iniciativa legislativa popular (14). Ello ha llevado a la doctrina italiana a preguntarse por la posibilidad de que el legislador regional introduzca la figura. La respuesta más extendida es la afirmativa, dado que dicha Ley adecuaría el Estatuto siciliano a los principios inspiradores del resto de los ordenamientos regionales y del conjunto del sistema jurídico-político italiano (15). Como veremos, más adelante, cabe aplicar una solución similar a la situación creada en España por la no introducción de la figura en un solo Estatuto de Autonomía.

Escapa de las intenciones de este trabajo realizar un análisis detallado de la regulación que los distintos Estatutos de las regiones italianas hacen del tema. Baste quizá, con señalar como el número de firmas exigidas oscila con un margen de variabilidad de uno a diez (16) y que algunos Estatutos excluyen determinadas materias de esta forma de iniciativa (generalmente, leyes tributarias y de presupuesto) mientras que otros regulan con cierto detalle el procedimiento de presentación (17). Por otra parte, las provisiones estatutarias sobre la institución se remiten a leyes regionales para el desarrollo de la misma, que han sido elaboradas en la mayoría de los casos.

Puede resultar interesante, sin embargo, analizar brevemente el desarrollo práctico que ha tenido la institución en Italia. En principio los Estatutos recogieron con énfasis las instituciones de democracia participativa, resaltando su capacidad para crear un nuevo método de gobierno en el que se reconoce mayor protagonismo al titular de la soberanía. En este sentido, es necesario señalar cómo se dio una coincidencia temporal entre el relanzamiento de la idea de participación y la definitiva puesta en funcionamiento de las regiones. Efectivamente, transcurrieron pocos días entre la aprobación por la quinta legislatura de la Ley 16 de mayo de 1970, núm. 281, sobre finanzas regionales y la Ley de 25 de mayo de 1970, núm. 352 sobre *referendum* e iniciativa legislativa popular (18).

Sin embargo, el desarrollo legislativo y la utilización de la figura hecha en las distintas regiones durante los últimos años, ha producido una fuerte desilusión en ciertos sectores de la doctrina italiana. G. Rizza, por ejemplo, comparte el juicio negativo acerca de la tarea llevada a cabo por los legisladores regionales en la medida en que considera que han seguido una inspi-

(14) T. MARTINES, *Il Consiglio Regionale*, Milano, 1981, pág. 87.

(15) L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 1976, pág. 271.

(16) Sobre el número de firmas exigidas y su proporción con la población regional, F. CUOCOLO, *Commento allo Statuto della Regione Liguria*, Milano, 1973, págs. 170-171.

(17) Sobre el tema, E. GIZZI, *Manuale de Diritto regionale*, Milano, 1976, páginas 156-157, y T. MARTINES, *ob. cit.*, págs. 87-91.

(18) E. GIZZI, *ob. cit.*, págs. 42-43.

ración «desconfiada y restrictiva» impuesta por las distintas fuerzas políticas para evitar, mediante impedimentos burocráticos, la disminución de su propio poder (19).

Volviendo nuevamente al caso español, antes que nada, es necesario resaltar cómo no es ésta la primera vez que se introduce la iniciativa legislativa popular en los Estatutos de Autonomía. El antecedente más próximo de la actual regulación lo constituye el Estatuto del País Vasco de 1936, que en su artículo 10 afirmaba que «El pueblo manifestará su voluntad por medio de las elecciones, el referéndum y la iniciativa en forma de proposición de ley». Las circunstancias en las que fue aprobada dicha norma explican el hecho de que esta previsión no fuese desarrollada con posterioridad, por lo que su repercusión en la actual regulación de la institución debe considerarse limitada.

Con los antecedentes que acabamos de mencionar, el proceso de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía culminado en España hace poco tiempo, siguió una orientación casi unánime por lo que se refiere a la figura que estamos analizando. En efecto, sólo con una excepción, todas las normas estatutarias recogen la figura. Más adelante, tendremos ocasión de analizar cuáles son los caracteres esenciales de la fórmula empleada; por ahora, quizá baste señalar que todas las regulaciones realizadas son muy similares entre sí y, a su vez, en su conjunto, siguen de cerca el modelo que figura en el artículo 87.3 de la Constitución.

Antes de analizar este tema es necesario, sin embargo, intentar profundizar acerca del problema que plantea el hecho de que sólo el Estatuto de Castilla y León no recoja la figura. En efecto, el artículo 14 de dicha norma, siguiendo la fórmula más tradicional, atribuye la iniciativa únicamente al órgano ejecutivo y a los miembros de la Asamblea legislativa (20). Procurando centrar más la cuestión, cabe preguntarse si los legisladores regionales pueden superar esta limitación introduciendo la iniciativa legislativa popular por medio de una ley regional. Varios argumentos pueden esgrimirse en contra y a favor de esta posibilidad. Quizá, el razonamiento de mayor peso opuesto a la hipótesis señalada radica en afirmar que el tema de la iniciativa es uno de los reservados al Estatuto por el artículo 147.2 c) de la

(19) G. RIZZA, «La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali», en *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1982, vol. II, pág. 876.

(20) Este modelo, que figuraba ya en el proyecto presentado al Congreso de los Diputados, no fue modificado ni debatido en profundidad a lo largo de toda la tramitación parlamentaria. De hecho, no ha sido posible encontrar ninguna enmienda que, rechazando la restrictiva fórmula empleada, intentase introducir nuevos titulares de la iniciativa.

Constitución y que una ley de la Comunidad Autónoma en el sentido mencionado no sólo contradiría la Constitución en este extremo, sino también el artículo 14 del propio Estatuto que atribuye la iniciativa en exclusiva a los órganos señalados.

Sin embargo, este argumento no puede considerarse contundente, sino que, al contrario, debe relativizarse a la luz de las consideraciones realizadas por el Tribunal Constitucional acerca de la naturaleza de la reserva estatutaria prevista en el artículo 147.2 c). Así dicho órgano ha afirmado, en la Sentencia dictada precisamente sobre la constitucionalidad del Estatuto de Castilla y León, que en ninguno de los supuestos del 147.2 puede hablarse de una reserva estatutaria absoluta, y que «Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propia, cuyo desarrollo mediante ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2 c)» (21).

Junto a ello, y para disipar otras dudas que pudiesen surgir sobre la cuestión, es necesario mencionar algunos argumentos que operan en favor de la introducción de la figura por medio de una Ley de Comunidad Autónoma. En primer lugar, podrían aplicarse a nuestro ordenamiento jurídico las reflexiones realizadas por la doctrina italiana sobre el problema planteado por el Estatuto siciliano y que, como hemos visto, guarda una gran similitud con el que estamos tratando. En el caso español no puede invocarse una norma como la recogida en el artículo 123 de la Constitución italiana, que exige a las regiones regular el tema en armonía con el ordenamiento estatal. A pesar de ello, no podría considerarse inconstitucional una ley regional que, partiendo de una situación de diferenciación, intentase adecuar el Estatuto Castellano-Leonés al resto de los ordenamientos de las Comunidades Autónomas y, en especial, al ordenamiento constitucional.

Este argumento reviste una especial importancia si tenemos en cuenta que, en este caso, se aplica a un tema tan ligado al ejercicio de un derecho fundamental como es el de la iniciativa legislativa popular, cuya naturaleza, como hemos visto, aparece íntimamente unida al derecho a la participación. En este sentido, difícilmente podría considerarse contraria a la Constitución una ley que tuviese como objetivo igualar a los ciudadanos castellano-leoneses al resto de los españoles en el disfrute de sus derechos políticos.

Por último, cabe señalar que la Ley de la que estamos hablando podría fundamentarse en el mandato que el artículo 9.2 de la Constitución impone a los poderes públicos. En efecto, introducir la iniciativa legislativa popular

(21) STC 89/1984, de 29 de septiembre, *BJC*, núm. 42, octubre 1984.

constituirá un buen camino para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, tal y como dispone nuestra norma suprema.

Para concluir, con esta cuestión, es necesario resaltar que los argumentos antes mencionados están dirigidos a contrarrestar las dudas que podrían surgir sobre la constitucionalidad de la hipotética ley que hemos señalado, lo que no significa que puedan ser utilizados para esgrimir la necesidad de la misma. En efecto, igual que, en principio, nada impide que la figura pueda ser incorporada al ordenamiento jurídico regional, nada obliga a llevar a cabo esta tarea. Precisamente, el reconocimiento de autonomía permite que se den soluciones diferentes a iguales cuestiones, siempre que se respeten los principios y límites impuestos por la Constitución que, en este tema, reconoce un amplio marco de posibilidades.

Volviendo nuevamente al análisis del proceso de recepción de la iniciativa legislativa popular en los ordenamientos regionales, es necesario destacar cómo éste ha culminado en algunas Comunidades Autónomas con la reciente aprobación de las leyes regionales que, según los Estatutos, debían desarrollar la figura. Este es el caso de Asturias, Murcia, Aragón y Castilla-La Mancha (22). Excepto en el caso de Aragón, dichas leyes regulan también la iniciativa legislativa que los Estatutos de Autonomía reconocen a los Ayuntamientos.

La regulación de la iniciativa legislativa popular en los ordenamientos regionales se completa, por último, con las normas contenidas en los Reglamentos provisionales y definitivos, de las distintas Asambleas legislativas. Estos, por lo general, disponen que la tramitación de la iniciativa se realizará en la forma establecida para las proposiciones de ley. Además, se introduce como exigencia específica el examen previo de la Mesa para verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, todo ello, sin perjuicio de las especificidades que puedan derivarse de las leyes que regulen esta iniciativa (23). En definitiva, la fórmula empleada en la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos regionales sigue muy de cerca lo

(22) La Ley de 5 de junio de 1984 (*BOPA* 3 junio) desarrolla el artículo 31.1 del Estatuto de Asturias. La Ley de 22 de noviembre de 1984 (*BOE* de 28 de diciembre) desarrolla el artículo 30.1 del Estatuto de Murcia. La Ley de 27 de diciembre de 1984 (*BOE* de 31 de enero de 1985) desarrolla el artículo 15.3 del Estatuto de Aragón. Por último, la Ley de 8 de marzo de 1985 (*BOCM* de 21 de mayo) desarrolla el artículo 12.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha.

(23) Por ejemplo, el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea Legislativa catalana, artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Legislativa gallega, artículo 117 del Reglamento de la Asamblea Legislativa valenciana y artículo 125 del Reglamento de la Asamblea Legislativa canaria (recogidos en el *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*, núm. 0, 1980-1982, y núm. 3, mayo-junio 1983).

dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados con respecto a la tramitación de la iniciativa legislativa popular para leyes estatales.

Como vemos, en el momento actual, y a pesar de que numerosas Comunidades Autónomas todavía no han legislado sobre el tema, existe un amplio conjunto normativo que permite analizar los caracteres con los que la institución ha sido recogida en los ordenamientos regionales.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y EN LAS LEYES REGIONALES

Antes de entrar a analizar los elementos que caracterizan la figura en la forma en que ha sido recogida en el ámbito de las Comunidades Autónomas, es necesario intentar encuadrar en su papel dentro del sistema de iniciativa legislativa que se diseña en los Estatutos. Siguiendo de cerca el modelo previsto en el artículo 87 de la Constitución, dichas normas la han atribuido a una pluralidad de órganos. Con escasas excepciones, son titulares de la misma los Consejos de Gobierno, los miembros de las Asambleas legislativas, determinadas entidades territoriales inferiores a la Comunidad Autónoma (por lo general, municipios) y los ciudadanos. Como vemos, pueden aplicarse a este sistema de iniciativa algunas de las notas que E. Spagna Musso considera características de la fórmula italiana (24). La titularidad es, en primer lugar, difusa, en cuanto que son titulares de la misma no sólo el Gobierno y los miembros de la Cámara, sino también otros órganos. En segundo lugar, la titularidad es «integrativa», en la medida en que no todos los titulares están colocados en la misma posición, sino que el Ejecutivo desempeña un papel predominante mientras que el resto de los titulares desarrollan una función subsidiaria al mismo.

Varios son los elementos que ponen de manifiesto el carácter «integrativo» de esta titularidad. En primer lugar, el hecho de que, a imitación de lo que sucede en el Estado, los proyectos de ley de los ejecutivos regionales se ven privilegiados en su tramitación en relación con el curso que deben seguir las proposiciones de ley. Además, también quedan reservadas a la iniciativa del Ejecutivo una serie de materias, como por ejemplo, la presentación del presupuesto de la Comunidad.

Frente a ello, el resto de los titulares de la iniciativa ven recortada su facultad. En primer lugar, no todos los Estatutos reconocen la iniciativa a

(24) E. SPAGNA MUSSO, *L'Iniziativa...*, págs. 24-27.

los miembros de la Asamblea legislativa. En un caso (art. 14.5 del Estatuto valenciano) se atribuye directamente a los grupos parlamentarios mientras que en otro (art. 12.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha) se reconoce a los diputados a través de sus grupos parlamentarios. Junto a ello, los Reglamentos de las Asambleas legislativas exigen, para este tipo de iniciativa, el trámite de la toma en consideración lo que, en definitiva, debilita la iniciativa parlamentaria frente a la del Ejecutivo, que no conoce este trámite.

El carácter «integrativo» es mucho más acusado en el caso de la titularidad atribuida a las entidades territoriales y a los ciudadanos. En primer lugar, incide el hecho de que no todos los Estatutos conocen estas formas de iniciativa. Así, la primera de ellas no aparece en los Estatutos de Cantabria, Rioja y Extremadura. La segunda es inexistente, como sabemos, en el Estatuto Castellano-Leonés. Pero, además, cuando ambas son recogidas, su regulación las hace aparecer con carácter residual, mientras que su eficacia queda supeditada al desarrollo por una ley posterior.

La preeminencia del Ejecutivo en el tema de la iniciativa y el carácter subsidiario reconocido al resto de los titulares no son datos aislados, sino que deben considerarse como manifestaciones de los principios básicos que orientan el sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas. Recordemos, en este sentido, como F. Cuocolo ha puesto de manifiesto que el tema de la iniciativa no puede ser examinado sólo bajo el aspecto de la técnica de la formulación de las leyes sino que, en un contexto más amplio, debe contribuir a la calificación de la concreta articulación de las relaciones entre los poderes supremos, insertándose en la determinación de la forma de Gobierno (25).

Analizando la cuestión desde este punto de vista, la forma de iniciativa consagrada en los Estatutos de Autonomía aparece como síntoma de un predominio del Ejecutivo sobre el legislativo en la determinación de la función política, y de una relativización de los principios de participación y descentralización que subyacen al reconocimiento de la iniciativa legislativa popular y de las entidades territoriales inferiores.

Estos dos caracteres que la forma de iniciativa empleada deja traslucir sobre el sistema político ideado en los Estatutos resulta, sin embargo, contradictorios con otros elementos que lo configuran.

Así, la titularidad «integrativa» debe considerarse coherente con una forma de gobierno que, como la consagrada en nuestra Constitución, puede definirse de parlamentarismo racionalizado, dado que constituye uno de los mecanismos para conseguir la preeminencia del Gobierno en el momen-

(25) F. CUOCOLO, *Saggio...*, pág. 6.

to de marcar la dirección política (26). Frente a ello, los Estatutos de Autonomía parecen consagrar una forma de gobierno de convención, en la que dicha tarea corresponde prioritariamente a la Asamblea legislativa, frente a la cual el órgano ejecutivo carece de determinados mecanismos de reacción, como puede ser la facultad de disolución. En este contexto, parece contradictorio formular un sistema de iniciativa como el ideado, en el que las facultades de los miembros del Parlamento aparecen disminuidas en relación al Consejo de Gobierno.

Junto a ello, el carácter subsidiario y limitado, reconocido a la iniciativa legislativa popular, parece contradecir una de las finalidades básicas que, en principio, persigue la construcción del Estado regional: conseguir un mayor grado de democracia, robusteciendo los mecanismos de participación de los ciudadanos en los órganos de poder. En este sentido, el examen de los Estatutos de Autonomía y de la legislación sobre la materia revelan que al igual que sucedió en Italia, el elemento que ha primado a la hora de desarrollar la institución ha sido la desconfianza de los partidos políticos ante cualquier mecanismo susceptible de restarles parte del papel hegemónico que desempeñan.

Una vez encuadrada la institución dentro de las formas de iniciativa recogida en los Estatutos, es necesario analizar los caracteres generales de la fórmula que dichas normas utilizan. La más extendida es la empleada por primera vez en el Estatuto vasco, que señala, en su artículo 27.4 que «La iniciativa popular, para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento vasco, se regulará por éste mediante ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución» (27). El resto de los Estatutos, aun empleando fórmulas distintas, tienen en común con la que acabamos de señalar dos características. En primer lugar, no realizan ningún tipo de regulación sobre el tema. En efecto, no se señala quiénes son los titulares de la iniciativa, ni cuáles son los límites y requisitos para su ejercicio (28). Como vemos, lo único

(26) Sobre el tema, C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Padova, 1973, páginas 222 y sigs.

(27) Idénticas disposiciones encontramos en el artículo 32.6 del Estatuto de Cataluña, artículo 13.1 del Estatuto de Galicia, artículo 14.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y artículo 11.4 del Estatuto de Canarias.

(28) Excepciones a esta regla general son, en primer lugar, el artículo 31.1 del Estatuto de Asturias, que exige que la iniciativa se refiera a materias que sean competencia exclusiva del Principado de Asturias; en segundo lugar, el artículo 15 del Estatuto de Cantabria, que exige que la ley en desarrollo de la institución se apruebe por mayoría absoluta, en paralelo con la exigencia de Ley Orgánica que realiza la Constitución. Son también excepciones el artículo 25 del Estatuto de Extremadura, que prevé

que hacen los Estatutos es reconocer la existencia de la iniciativa legislativa popular, reenviando su desarrollo a una ley ordinaria. En principio, esta remisión constituye, en casi todos los Estatutos (29), un mandato al legislativo para que cumpla dicha tarea, aunque supone también la posibilidad de dejar en suspenso la existencia de la figura con sólo dilatar en el tiempo su regulación.

En segundo lugar, un elevado número de Estatutos de Autonomía establecen que la ley en desarrollo de la figura deberá regular «en el marco» o «de acuerdo con lo que disponga» la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución (30). Esta disposición, que supone una cierta autolimitación de autonomía, puede considerarse como explicación de una exigencia derivada del propio texto constitucional. En efecto, las leyes regionales que deberán desarrollar la iniciativa legislativa popular en el seno de las Comunidades Autónomas inciden en el derecho a la participación del artículo 23.1 que, por su ubicación, goza de la reserva de Ley orgánica del artículo 81.1. Como es evidente, esta reserva no se extiende a todo el contenido del derecho sino al desarrollo directo del mismo (31) lo que, además, en este caso, debe armonizarse con el respeto al principio de autonomía que se proyecta en la capacidad que tienen las Comunidades Autónomas de regular la organización y el funcionamiento de sus propias instituciones. En definitiva, en este tema se manifiesta también la naturaleza de la iniciativa legislativa popular. Por una parte, en cuanto forma de iniciar el procedimiento legislativo, es materia cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, que gozan de competencia para ello en el seno de sus propios ordenamientos. Por otra parte, al constituir una proyección del derecho fundamental a la participación, su regulación por ley regional deberá respetar el contenido esencial del mismo definido por el Estado mediante Ley Orgánica.

Esta limitación, que afecta a todas las Comunidades Autónomas, sea cual sea la fórmula empleada en los Estatutos al recoger la institución, ha

el mínimo de firmas exigibles (el 5 por 100 del censo electoral), y el artículo 19, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que excluye de la iniciativa aquellas materias para las que se exige una mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del proyecto.

(29) La única excepción es el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid, donde la creación de la institución se deja a la libre decisión de la Asamblea Legislativa, al afirmarse que, por ley de la misma, «se podrá regular» su ejercicio.

(30) Son los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Navarra y Extremadura.

(31) Sobre la reserva de Ley Orgánica en materia de derechos fundamentales: A. PÉREZ LUÑO, *Los Derechos fundamentales*, Madrid, 1984, págs. 75 y 76, y J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1984, pág. 59.

sido, en cierta forma, magnificada por los legisladores regionales en el momento de desarrollar la figura. En efecto, quizá pueda considerarse como uno de los factores que han propiciado el paralelismo existente entre la regulación hecha por la Ley Orgánica 3/1984, y la llevada a cabo, hasta el momento, por las cuatro Comunidades Autónomas que la han desarrollado.

Aunque más adelante podremos examinar detalladamente este tema; baste por ahora con señalar que también en el caso de la iniciativa legislativa popular, se ha producido ese fenómeno de mimetismo de la legislación regional con respecto a la del Estado que ha sido denunciado por sectores de la doctrina (32).

Entrando ya en el análisis detallado de la institución, especialmente a la luz de las leyes regionales elaboradas sobre el tema, es necesario hacer referencia a quien se configura como titular de la iniciativa. A diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos cercanos al nuestro, donde la facultad se atribuye al pueblo, en nuestros ordenamientos jurídicos regionales, al igual que sucede en el Estatal, la titularidad de la iniciativa corresponde a los ciudadanos. Esto refuerza la hipótesis antes señalada de que la iniciativa legislativa popular no constituye, en nuestro ordenamiento, una institución de democracia directa, en la que el pueblo, en cuanto titular de soberanía, toma la decisión sin intermediaciones, sino que es una facultad que corresponde a los individuos en cuanto ciudadanos, como miembros de la organización política.

La atribución de la titularidad de la iniciativa no resulta de los Estatutos que, como hemos examinado, se limitan a prever la existencia de la figura, sino de las leyes regionales dictadas hasta el momento y de los Reglamentos de las Asambleas legislativas. Con respecto a estos últimos, es necesario destacar cómo todos ellos, al enumerar los titulares de la iniciativa legislativa, mencionan a los ciudadanos, siguiendo muy de cerca el modelo establecido por el artículo 108 del Reglamento del Congreso de los Diputados (33).

Las leyes regionales llevan a cabo una regulación mucho más detallada del tema, en la medida en que determinan los requisitos para poder ejercer la iniciativa. Siguiendo muy de cerca lo establecido en el artículo tercero de la Ley Orgánica 3/1984, exigen tres tipos de condiciones: poseer la mayoría de edad, la condición política y, por último, la inscripción en el censo

(32) Por ejemplo, N. PÉREZ SERRANO, en *I. Convocatoria nacional de Parlamentos Regionales*, Asamblea Regional de Murcia, s. f., pág. 21.

(33) Ver, por ejemplo, el artículo 100 del Reglamento del Parlamento vasco, el artículo 91 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el artículo 110 del Parlamento de Galicia.

electoral (34). La única excepción la constituye el artículo 1 de la Ley del Principado de Asturias, que no incluye esta última exigencia. Como consecuencia de ello, los trámites para el ejercicio de la iniciativa resultan simplificados, al omitirse de esta forma los controles para que se dé este requisito. El número mínimo de firmas exigido oscila en las 10.000 requeridas por la Ley del Principado de Asturias (art. 7) y las 20.000 de la Ley de Castilla-La Mancha (art. 3.1). La única que justifica el criterio elegido para establecer dicho mínimo es la Ley de Aragón que en su exposición de motivos señala cómo entre las 15.000 firmas solicitadas y el cuerpo electoral se da una proporción similar a la que se contempla en la Ley Orgánica reguladora de esta materia en el ámbito estatal.

El procedimiento establecido en las leyes regionales para el ejercicio de la iniciativa sigue muy de cerca el creado por la Ley Orgánica para el ordenamiento estatal. En efecto, al igual que este último, puede dividirse en tres fases sucesivas: presentación y admisión de la iniciativa, recogida de firmas y tramitación parlamentaria.

Es, quizá, la primera de ellas la que plantea cuestiones más interesantes. Todas las leyes regionales que estamos analizando hacen coincidir la iniciación del procedimiento con la presentación, ante la Mesa de la Asamblea legislativa, de la documentación exigida. En ésta se incluye, junto a los datos de los miembros de la Comisión promotora, el texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos y una exposición detallada de las razones que aconsejen la tramitación y aprobación de la misma. En el plazo de quince días, la Mesa deberá pronunciarse sobre la admisibilidad de la iniciativa. Son precisamente las causas de inadmisión y los recursos existentes ante dicha decisión los puntos más polémicos de las leyes regionales, al igual que sucede en la Ley Orgánica 3/1984, que constituye el modelo seguido por las anteriores.

En efecto, la Ley Orgánica señala, como primera causa de inadmisión de la iniciativa, que ésta tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la misma en el texto constitucional, bien por estar incluidas entre las mencionadas en el art. 87.3 o por estar su iniciativa reservada al Ejecutivo (proyectos de planificación económica y Presupuestos generales del Estado) (35). De forma paralela, las leyes regionales enumeran una serie de mate-

(34) Artículo 1 de la Ley Murciana, de la Ley Aragonesa y de la de Castilla-La Mancha.

(35) Junto a ello, aunque la Ley Orgánica no lo indique expresamente, debe excluirse de la iniciativa legislativa popular la iniciativa para la reforma de la Constitución, ya que el artículo 166 la atribuye exclusivamente al Gobierno, al Congreso y al Senado, y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

rias cuya exclusión deriva del propio Estatuto (36). Así, por ejemplo, aquéllas sobre las que la Comunidad Autónoma no tiene competencia legislativa y la presentación de los Presupuestos generales de la Comunidad. Otras materias excluidas son de la misma naturaleza que las reservadas en la Constitución a las leyes orgánicas: así, las de naturaleza tributaria y las referentes a la organización de las instituciones de autogobierno (37).

Junto a ellos las leyes regionales incluyen, como supuestos de inadmisibilidad, todos o alguno de los previstos en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica, que tienden a exigir una unidad sustantiva a la proposición a impedir que se reitere el contenido de otra iniciativa popular, proyecto o proposición de ley o de un mandato legislativo en vigor (38). A pesar de que todos estos supuestos de exclusión aparecen justificados, con mayor o menor fundamento, en las exposiciones de motivos de las leyes (el primero tendería a evitar la manipulación del electorado, los restantes la inutilidad de la iniciativa o su intercepción con la voluntad de los representantes) lo cierto es que restringen notablemente la facultad reconocida a los ciudadanos en los Estatutos. Aunque la amplia remisión que dichas normas realizan en favor de las leyes de desarrollo hace difícil plantearse la inconstitucionalidad de las mismas, lo cierto es que se rodea la iniciativa legislativa popular de fuertes limitaciones que, quizá, justificables en el Estado, constituyen un contrasentido con la idea de participación que subyace a la organización regional. Por otra parte, la necesidad de que las Comunidades Autónomas hayan de tener en cuenta la regulación hecha por la Ley Orgánica 3/1984, no exige que se asuman todos los límites y requisitos impuestos por la misma, sino que, dentro del respeto a los principios esenciales que la inspiran, pueden ensayarse formas más abiertas de participación.

Ante la decisión de la Mesa declarando la inadmisión de la iniciativa, las leyes regionales, siguiendo el modelo estatal, reconocen la posibilidad de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, remitién-

(36) Artículo 2 de la Ley de Asturias, artículo 4.2 de la Ley de Murcia, artículo 2 de la Ley de Aragón, artículo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha.

(37) Aunque éstas son las materias excluidas por todas las Leyes regionales, existen otros supuestos previstos sólo en algunas de las mismas. Así, las Leyes Asturiana, Murciana y Aragonesa excluyen las leyes referidas a concertación de operaciones de crédito o emisión de deuda pública; Aragón impide la iniciativa legislativa popular en materias referidas a la relación entre la Comunidad Autónoma con las Diputaciones provinciales y a la delegación de facultades en éstos o en los Ayuntamientos; Castilla-La Mancha excluye leyes que regulen la iniciativa o trámite legislativo en cualquiera de sus formas.

(38) Artículo 83 de la Ley de Asturias, artículo 4.2 de la Ley de Murcia, artículo 5.2 de la Ley de Aragón y artículo 4.3 de la Ley de Castilla-La Mancha.

dose a lo previsto en el título III de la LOTC (39). La Ley Asturiana es más precisa en este tema, al invocar expresamente el artículo 4.2 de dicha norma que, como es conocido, establece la facultad de interponer recurso de amparo ante las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos.

Como vemos, las leyes regionales no crean *ex novo* esta facultad (lo que sería de dudosa constitucionalidad tanto por el rango como por la esfera de competencias que les son propias), sino que se limitan a resaltar que nuestro ordenamiento jurídico reconoce esta posibilidad.

La única variante en este tema la constituye el artículo 5.4 de la Ley de Aragón que, sin perjuicio de dejar abierta la vía ante el Tribunal Constitucional, reconoce a los miembros de la Comisión promotora la facultad de acudir en queja al justicia de Aragón. El papel del mismo es, sin embargo, secundario al no tener su decisión carácter vinculante y estar obligado a dejar de conocer el tema si se interpusiera recurso de amparo.

En caso de que la Mesa considere admisibles la iniciativa o el Tribunal Constitucional estimase el recurso, el procedimiento continúa adelante con la comunicación a la Comisión promotora de la decisión y el inicio de la fase de recogida de firmas. El plazo máximo fijado para la misma oscila entre los tres meses reconocidos en las Leyes de Asturias (art. 9.2) y Castilla-La Mancha (art. 5.2) y los seis que fijan las Leyes de Murcia (art. 9.3) y Aragón (art. 7.2) (40). También son distintos los órganos encargados de velar por la regularidad del procedimiento. Así, en Aragón, se crea en la Ley una Junta de control, compuesta por magistrados y juristas con sede en las propias Cortes (art. 6). La Ley Murciana opta una solución parecida a la dada por la Ley Orgánica, al confiar esta tarea a la Junta electoral provincial (art. 9.1). Por último, las Leyes de Asturias (art. 12) y Castilla-La Mancha (art. 9), acuden al sistema más sencillo, al encomendar la misión a la Mesa de la Asamblea legislativa.

La recogida de firmas deberá realizarse en pliegos debidamente diligenciados por el órgano encargado de velar por la pureza del procedimiento y, en líneas generales, sigue muy de cerca el establecido en la Ley Orgánica 3/1984. Efectivamente, se prevé la existencia de fedatarios especiales, desig-

(39) Artículo 14 de la Ley de Asturias, artículo 5.1 de la Ley de Murcia, artículo 5.4 de la Ley de Aragón y artículo 16 de la Ley de Castilla-La Mancha.

(40) Es necesario destacar cómo este plazo comienza a contarse desde momentos distintos en las distintas leyes. Así, por ejemplo, mientras en Asturias el momento decisivo es cuando la Mesa comunica su decisión a la Comisión Promotora, en Castilla-La Mancha se propone a la entrega a dicha Comisión de los pliegos debidamente diligenciados.

nados por la Comisión promotora, que hagan las veces de los públicos en la autenticación de las firmas. Igualmente, excepto en el caso asturiano, deberá presentarse certificado acreditativo de la inscripción en el censo de los firmantes.

Esta fase del procedimiento finaliza con la entrega de la documentación exigida al órgano encargado de controlar el procedimiento, dentro del plazo máximo establecido. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, comienza la última etapa, de tramitación parlamentaria. La Mesa de la Asamblea legislativa ordena la publicación de la proposición, que de esta manera queda en condiciones para ser incluida en el orden del día para su toma en consideración. Ninguna de las Leyes analizadas establece que este trámite deba realizarse en un plazo determinado, con lo que la iniciativa podría quedar bloqueada por tiempo indefinido. En principio, el resto del procedimiento sigue lo dispuesto, en general, para las proposiciones de ley. Tan sólo la Ley Aragonesa recoge en su artículo 12, una sugerencia de interés realizada por la doctrina (41) estableciendo la posibilidad de que la Comisión promotora designe a uno de sus miembros para que defienda la proposición ante el Pleno de la Cámara, durante la toma en consideración.

Por último, es necesario señalar que todas las leyes recogen dos disposiciones de la Ley Orgánica 3/1984 (arts. 14 y 15), que intentan favorecer la iniciativa. La primera de ellas establece que la proposición de ley no decaerá aunque se disuelva la Asamblea legislativa (42). Esta excepción a la regla de la caducidad, general en nuestro ordenamiento jurídico, pretende evitar que, por causas ajenas a la voluntad de los promotores, el esfuerzo realizado se quede sin efectos.

La segunda de ellas prevé una compensación económica para la Comisión promotora en el caso de que la proposición alcance la tramitación parlamentaria (43). Dicha indemnización intenta cubrir los gastos realizados, siempre que estén debidamente acreditados, de forma que la puesta en marcha de la iniciativa no suponga una carga para sus iniciadores.

El análisis de las leyes regionales que hemos realizado hasta el momento,

(41) Por ejemplo, R. PUNSET, «Iniciativa popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, número 22, julio-agosto 1981, pág. 218.

(42) Artículo 14 de la Ley de Asturias, artículo 23 de la Ley de Murcia, artículo 13 de la Ley de Aragón, artículo 14 de la Ley de Castilla-La Mancha.

(43) Artículo 13 de la Ley de Asturias, disposición adicional de la Ley de Murcia, artículo 14 de la Ley de Aragón, artículo 10 de la Ley de Castilla-La Mancha. Todas las leyes establecen que la cuantía máxima de la indemnización no excederá del millón de pesetas.

corroborar la afirmación a la que nos conducía el estudio de los Estatutos de Autonomía, acerca del marcado paralelismo que existe entre la regulación que el Estado hace de la institución y la llevada a cabo por las Comunidades Autónomas. Esta aproximación, que es deseable hasta cierto punto para evitar una ruptura o contradicción entre el ordenamiento estatal y los regionales, puede, sin embargo, resultar perjudicial cuando se resuelve en identidad, como sucede en este caso. Hasta el momento, en ninguna de las Comunidades Autónomas que han desarrollado la figura, se ha presentado a la Asamblea legislativa una iniciativa popular, lo que no es de extrañar dado el poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de las respectivas leyes. Es de esperar que la regulación que de la institución hacen las mismas, marcadas, al igual que la Ley Orgánica 3/1984, por la desconfianza ante la figura, no impida totalmente el ejercicio de la iniciativa, que podría introducir interesantes elementos dinamizadores en el funcionamiento de las Comunidades Autónomas, propiciando una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados.