

**STC 76/1994, de 14 de marzo (Sala 2.ª)****Recurso de amparo** núm. 934/1991Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer  
(*B. O. E.* de 14 de abril de 1994)**RESUMEN****I. Constitución**

Arts. 1.3 (*Monarquía parlamentaria*), 23.1 (*Derecho de participación en asuntos públicos*), 87.3 (*Iniciativa legislativa popular*) y 166 (*Iniciativa de reforma constitucional*) en relación a iniciativa legislativa popular autonómica.

**II. Acto impugnado**

Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se declara la inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco.

**III. Decisión del Tribunal Constitucional**

Denegar el amparo solicitado.

#### IV. Fundamentos jurídicos

Ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad. La actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente; en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales [2].

El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la CE establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. El hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra CE, en su artículo 1.3, proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno del Estado español y, acorde con esa premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.

La previsión de la iniciativa legislativa popular se consagra en el artículo 27.4 EAPV, que, a su vez, remite *in toto* su regulación a una futura ley del Parlamento Vasco. Ningún reparo constitucional cabe oponer a que en ella se excluyan determinadas materias de la iniciativa popular, al igual que en el ámbito estatal el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica que lo desarrolla acotan las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales [3].

La iniciativa legislativa popular no puede tomar por objeto el régimen regulador vigente de la iniciativa y del procedimiento legislativo en cualquiera de sus formas. Y ello, sencillamente, porque dicho régimen regulador, en tanto que contenido en el Estatuto, sólo puede ser modificado mediante la oportuna reforma del mismo, que, por ser materia propia de ley orgánica, queda excluida de la iniciativa popular por el propio artículo 87.3 de la CE [4].

La proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar, ya que se refería a una materia, la reforma de la CE, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno [5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, y don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo número 934/1991, promovido por don Antonio Pérez Cuadrado, don Andoni Urrestarazu Landazábal, don Mikel Urkola Elicege, don José Landaluce Zarandona, don Txomin Saratxaga Ramírez y don Luis Benito del Valle Larrinaga, representados por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu y asistidos de los Letrados doña Milagros Pascual Arzoz y don Xabier Berruezo Gambarte, contra el Acuerdo de la Mesa del

Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, por el que se declaraba la inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco por los hoy recurrentes el 7 de septiembre de 1990. Ha comparecido el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz. Ha sido parte el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 6 de mayo de 1991 y registrado en este Tribunal el 8 de mayo de 1991, don José Manuel Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales y de don Andoni Pérez Cuadrado, don Andoni Urrestarazu Landazábal, don Mikel Urkola Elicege, don José Landaluce Zarandona, don Txomin Saratxaga Ramírez y don Luis Benito del Valle Larrinaga, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, por el que se declara la

inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco por los hoy recurrentes el 7 de septiembre de 1990.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Por escrito registrado en el Parlamento Vasco el 7 de septiembre de 1990, los hoy recurrentes, constituidos en Comisión Promotora, presentaron una propuesta de iniciativa legislativa popular al amparo de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, reguladora de la materia. Tal propuesta consistía en una solicitud para que el Parlamento Vasco instara ante las Cortes Generales una reforma de la Constitución en el sentido de dar a su Disposición adicional segunda una nueva redacción del siguiente tenor: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La recuperación y actualización en todo caso de esos derechos, que residen en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su *status* político, económico, social y cultural, se llevará a efecto mediante el ejercicio de su derecho a la autodeterminación en forma soberana, sin ninguna limitación externa y con la posibilidad de optar por la creación de su Estado».

b) En sesión celebrada el 15 de enero de 1991, la Mesa del Parlamento Vasco acordó declarar la inadmisibilidad de la proposición de ley por entender que concurría la causa de inadmisión contemplada en el artículo 5.2 a) de la Ley vasca 8/1986, de Iniciativa Legislativa Popular, en relación con el artículo 2 e) de la misma Ley, a saber: versar la propuesta sobre «la iniciativa y procedimiento legislativo».

3. Notificado tal Acuerdo a los recurrentes —según declaran— el 5 de febrero de 1991, interponen recurso de amparo contra el mismo a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la nulidad del referido Acuerdo por ser inconstitucionales los preceptos de la Ley vasca 8/1986 en los que se fundamenta.

La fundamentación jurídica de la demanda es, en síntesis, la siguiente:

a) A juicio de los recurrentes, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991 debe ser tenido por nulo al dictarse en aplicación de normas legales contrarias a diversos preceptos de la Constitución y de distintos tratados internacionales. Los artículos de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, que, por ser inconstitucionales, serían la causa de la nulidad del Acuerdo recurrido, son los que a continuación se relacionan, junto a los motivos de inconstitucionalidad alegados:

1) El artículo 5, que dispone que la Mesa examinará la documentación remitida por los promotores y se pronunciará sobre su admisibilidad, enumerándose una serie de causas de inadmisión entre las que figura la alegada por el Acuerdo ahora recurrido, que la proposición tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el artículo 2. A juicio de los recurrentes, este precepto atribuye a la Mesa, «órgano puramente administrativo, tareas de interpretación de la ley, así como de las peticiones formuladas por los ciudadanos, cuando la labor interpretativa se encuentra encomendada a los Tribunales de Justicia (...) (lo que) pone en entredicho la legalidad del precepto referenciado». Esto es, se considera que el artículo 5 de la Ley con-

tradice lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución.

2) El artículo 2.e), que excluye de la iniciativa legislativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo». Para los recurrentes este precepto es contrario al artículo 1.2 CE [ya que no se puede excluir la iniciativa legislativa por constituir ésta «una manifestación (...) de que la soberanía reside en el pueblo»], al artículo 9.2 CE (por cuanto se niega la participación en la vida política, económica, cultural y social), al artículo 23.1 CE (al impedir que los ciudadanos participen directamente en los asuntos públicos), al artículo 87.3 CE [en el que no figura entre las materias excluidas la contemplada en el artículo 2.e) de la Ley vasca], así como al artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (que respeta lo dispuesto en el artículo 87.3 CE), y a los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos.

b) En definitiva, para los recurrentes, la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos de la Ley vasca supone la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, toda vez que de concederse validez a dicho Acuerdo «se sentaría el precedente de abrir, por vía reglamentaria, caminos para la eliminación (...) de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que la soberanía popular se vería constreñida, limitada y finalmente anulada, arrastrando consigo al Estado democrático basado en ella».

4. Por providencia de 11 de noviembre de 1991, la Sección Cuarta de este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LOTC, acordó conceder a los demandantes de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que formularan alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 50.1.c) de la LOTC, por carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo del asunto por parte del Tribunal Constitucional.

5. A la vista de las alegaciones interesadas, y por providencia de 16 de diciembre de 1991, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, interesar del Parlamento Vasco la remisión de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo tramitado como consecuencia de la proposición de ley formulada, que dio lugar al Acuerdo impugnado en amparo.

6. Por providencia de 27 de enero de 1992, la Sección acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas por el Parlamento Vasco y librar comunicación a dicho Parlamento por si estuviera interesado en comparecer en este proceso constitucional, concediéndole al efecto un plazo de diez días.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de febrero de 1992, don Eduardo Mancisidor Artaraz, Letrado del Parlamento Vasco, solicitó se le tuviera por personado, en nombre y representación de esa Institución, en el presente procedimiento.

8. Por providencia de 25 de febrero de 1993, se acordó tener por personado y parte al Letrado don

Eduardo Mancisidor, en nombre y representación del Parlamento Vasco, y dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, con el fin de que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme dispone el artículo 52.1 LOTC.

9. El escrito de alegaciones de los demandantes de amparo se presentó en el Juzgado de Guardia el 24 de marzo de 1992, registrándose en este Tribunal el día 25 siguiente. En él vienen a reproducirse los argumentos ya esgrimidos en el escrito de demanda, si bien se hace también referencia a una posible infracción del artículo 14 CE por parte del artículo 2 de la Ley vasca de Iniciativa Legislativa Popular, pues, en la medida en que este precepto va más allá de los límites marcados por la Constitución y la LO 3/1984, coexisten en el ordenamiento jurídico regulaciones diferentes del ejercicio de la iniciativa legislativa popular, ejercicio que en unos casos se ve más dificultado que en otros, lo que redundaría en la distorsión del ordenamiento como conjunto armónico.

Se interesa, en definitiva, la estimación de la demanda de amparo.

10. El representante procesal del Parlamento Vasco presentó su escrito de alegaciones el 27 de marzo de 1992. Como primera alegación se afirma que la demanda de amparo incurre en vicio de extemporaneidad, pues se ha interpuesto fuera del plazo de tres meses establecido en el artículo 42 LOTC. Los demandantes sostienen que el Acuerdo impugnado les fue notificado el 5 de febrero de 1991, cuando, según consta en el sello de entrada del Registro General del Tribunal Constitucional, el recurso se interpuso el 8 de mayo siguiente, esto es, una vez concluido el plazo de caducidad improrrogable del artículo 42 LOTC. Es cierto —continúa el representante del Parlamento Vasco— que, según consta en el expediente administrativo, don Andoni Pérez Cuadrado firmó el «recibi» de la notificación del Acuerdo el día 6 de febrero de 1991 y no el día 5, pero esa discrepancia de fechas es en todo caso irrelevante a los efectos de apreciar la extemporaneidad de la demanda, pues sea cual sea la fecha que se tome como referencia es evidente que el día 8 de mayo de 1991, fecha en la que se interpuso el recurso, ya habían transcurrido los tres meses del artículo 42 LOTC. En consecuencia, y por cuanto antecede, entiende el representante del Parlamento Vasco que procede dictar Sentencia desestimatoria sin examinar la cuestión de fondo planteada.

Ello no obstante, y para el caso de que no se acogiera la objeción de extemporaneidad alegada, se exponen a continuación las siguientes consideraciones en cuanto al fondo:

En primer lugar, se señala que es preciso matizar los términos utilizados por los actores al decir y reiterar que la iniciativa consistía «en una solicitud para que el Parlamento Vasco, dentro del marco de sus competencias, instara ante el Parlamento estatal la reforma de la Constitución». Pese a la utilización del término «solicitud», no se trataba de ejercer el derecho de petición del artículo 29 CE, sino de ejercitar una auténtica iniciativa legislativa que abriese un procedimiento parlamentario conducente, caso de ser aprobado, a una ley que se integraría, con los efectos que le son propios, en el ordenamiento jurídico. Tratándose —como se trataba— de incoar una iniciativa legislativa popular, su caracterización como mera «solicitud» resulta

ambigua, cuando no inexacta, y así debe hacerse constar.

A continuación se expone una consideración general y preliminar sobre la demanda de amparo, advirtiéndose que, si bien el derecho supuestamente lesionado se identifica con el reconocido en el artículo 23.1 CE, no se aportan razones jurídicas que expliquen en qué consiste y cómo se ha producido la supuesta vulneración de ese derecho. La existencia de tal vulneración es, en realidad, una petición de principio. El grueso de la argumentación de la demanda —continúa el escrito de alegaciones— se dirige a discutir la validez constitucional de la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, sin que propiamente se achaque tacha alguna de inconstitucionalidad a la actuación de la Mesa del Parlamento Vasco, como no sea la de haber aplicado la Ley cuya validez se cuestiona. Examinada en detalle la demanda de amparo, resulta inconcluso, en efecto, que los recurrentes se dirigen contra la Ley y no contra el Acuerdo de la Mesa, así como que lo que se imputa a aquélla es principalmente su carácter antidemocrático y la limitación que implica a la soberanía popular, no tanto la vulneración del artículo 23.1 CE. Esto sentado, y tras recordar que el recurso de amparo y el de inconstitucionalidad son instituciones distintas y no equiparables, alega el Parlamento Vasco que, ni la parte actora está legitimada para impugnar la Ley, ni se está en plazo hábil para ello, ni —finalmente— el recurso de amparo es cauce procesal oportuno para plantear un recurso de inconstitucionalidad. Por ello, la demanda incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1 a) LOTC y, por derivación, en la contemplada en el artículo 50.1 c) LOTC.

Sin perjuicio de lo anterior, el representante del Parlamento Vasco procede seguidamente a exponer las razones que justifican la corrección constitucional de la actuación de la Mesa, dejando sentado que, por lo anteriormente expuesto, no va a entrar en consideraciones sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, sino que habrá de ceñirse a poner de manifiesto que la actuación de la Mesa no ha lesionado derecho alguno. A estos fines, más que contrarrestar los argumentos —inexistentes (*sic*)— de la demanda, se señala que habrá de hacerse referencia al contenido y alcance del derecho a la participación política —en conexión con su manifestación a través de la iniciativa legislativa popular— para demostrar que la Mesa ha respetado ese derecho. Se alega, en este sentido, que el derecho a la participación política, además de no ser absoluto o ilimitado, es un derecho de configuración legal, de manera que el ciudadano no tiene, sin más, un derecho absoluto e incondicionado a participar en los asuntos públicos, sino que lo tiene a participar de acuerdo con lo que establezcan las leyes. Debe además tenerse en cuenta que el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE puede ejercerse tanto de manera directa como a través de representantes, sin que ambas modalidades participativas estén equiparadas ni tengan la misma importancia, pues la Constitución ha diseñado un sistema de democracia representativa, aunque matizado por la presencia residual de algunas instituciones típicas de la democracia directa. Entre los mecanismos de participación directa figura, en lo que ahora interesa, la iniciativa legislativa popular, la cual no constituye propiamente en nuestro Derecho una iniciativa legislativa en sentido estricto —entendida como acto que necesariamente pone en marcha el procedimiento legislativo—, sino una propuesta de iniciativa o iniciativa de segundo grado, por cuanto está siempre sometida al trámite de su toma

en consideración por el Pleno de la Cámara correspondiente. De todo ello se desprende, para el representante del Parlamento Vasco, que no cabe aceptar la visión defendida en la demanda, según la cual la iniciativa popular es una pieza clave en el juego de los principios inspiradores de nuestro sistema jurídico cuyo sometimiento a límites supondría, además de su desnaturalización, la quiebra del dogma de la soberanía popular; antes al contrario, debe insistirse en que el de participación es un derecho de configuración legal que se realiza fundamentalmente a través de las técnicas y cauces propios de la democracia representativa, siendo secundario y residual el papel desempeñado para los institutos propios de la democracia directa.

Abundando en sus consideraciones sobre la iniciativa legislativa popular, señala el representante del Parlamento Vasco que la propia Constitución impide el ejercicio de aquella iniciativa en determinadas materias (arts. 87.3, 131, 134.1 y 166 CE). Por tanto, no es cierto que el artículo 23 CE confiera a los ciudadanos un derecho abstracto, general e incondicionado a presentar directamente iniciativas legislativas, ni el que ello sea así implique la quiebra de la soberanía popular. Lo que sucede, más bien, es que la soberanía popular, que se expresa en la Constitución, ha reconocido la capacidad de los ciudadanos para presentar directamente iniciativas legislativas siempre que se cumplan los requisitos que establezca una ley orgánica, se reúna determinado número de firmas y no se entre en determinadas materias. El derecho a la participación política de los ciudadanos en punto a la iniciativa legislativa actúa dentro del campo así acotado y condicionado por la Constitución, nunca fuera de él.

Como no podía ser menos —continúa el escrito de alegaciones—, lo mismo sucede con la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El artículo 27.4 EAPV reconoce el instituto de la iniciativa legislativa popular, remitiendo a una ley posterior la regulación de las formas y requisitos de su ejercicio, así como la delimitación del campo material de su posible actuación. En cumplimiento de ese mandato estatutario se dictó la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, cuya regulación se sitúa dentro del marco constitucional, siguiendo el modelo de la LO 3/1984.

Por el carácter materialmente acotado de la iniciativa popular, es imprescindible que algún órgano verifique que las propuestas concretas de iniciativa no exceden el ámbito material previamente acotado; órgano que en el ámbito del EAPV es la Mesa del Parlamento Vasco (art. 5 Ley 8/1986). La atribución de esa competencia de control a la Mesa, además de lógica e imprescindible, es legalmente indubitada, por lo que resulta insólito que en la demanda se insinúe un cuestionamiento de esa competencia con el inconsistente argumento de que con ella se perjudican las facultades propias de los Tribunales de Justicia.

Se alega a continuación que si se examina el contenido de la propuesta rechazada por la Mesa se pone de manifiesto que ésta ha actuado conforme a la Ley. La proposición presentada no pretendía sino una reforma constitucional consistente en incorporar una Disposición adicional al texto de la Constitución. En principio, ello podría llevar a considerar directamente admisible la iniciativa, por cuanto el artículo 166 CE excluye la iniciativa legislativa popular para los supuestos de reforma constitucional. Lo que sucede es que la Comisión promotora, consciente de ese escollo, pretendió sortearlo siguiendo una vía indirecta. En efecto, su propuesta no consiste en una iniciativa de reforma

constitucional, sino que va encaminada a conseguir que sea la Mesa de la Cámara vasca la que asuma dicha iniciativa de reforma, pues para ella no representa ningún obstáculo el artículo 166 CE. Mediante el procedimiento seguido se pretende, en suma, eludir la previsión de ese precepto, con lo que se estaría ante un supuesto de fraude de Constitución: existe una norma prohibitiva (art. 166 CE) cuya elusión se pretende a través de otras normas de cobertura (art. 27.4 EAPV, en relación con el artículo 87.2 CE). Sin embargo, a juicio del representante del Parlamento Vasco, es innecesario recurrir a la técnica del fraude de ley, por cuanto la cobertura jurídica buscada plantea problemas insuperables.

A este respecto se explica que la proposición rechazada sólo pretende que el Parlamento Vasco ejercite su propia capacidad de iniciativa legislativa en materia de reforma constitucional; se pretende, pues, ejercer una iniciativa legislativa popular que recaiga sobre una iniciativa legislativa reconocida a un titular distinto, con lo que se incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 5.2.a), en relación con el artículo 2.e) de la Ley 8/1986, por las que se excluye de la iniciativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo».

La proposición inadmitida —se insiste— no pretendía otra cosa que desembocar en una ley cuyo contenido exclusivo se contraería a vincular a la Cámara para que ésta ejerciera, a su vez, su iniciativa para la reforma constitucional. Ciertamente, existen preceptos constitucionales o estatutarios que imponen al legislador un mandato para que regule por ley determinada materia, pero estos casos son bien distintos del que ahora se está considerando: una ley con origen en una iniciativa popular cuyo único objeto sería imponer al Parlamento que la ha aprobado la obligación de proponer una iniciativa de reforma constitucional. Además de la muy dudosa eficacia jurídica de esa «autoimposición», sucede que éste es un supuesto expresamente prohibido por el artículo 2.e) de la Ley 8/1986.

En este punto, a juicio del representante del Parlamento Vasco, conviene responder a una confusión en la que incurre la demanda basándose en una logomaquia: si de la iniciativa legislativa popular se excluye la iniciativa legislativa, aquélla deja de existir. La iniciativa legislativa popular existe realmente; lo que ocurre es que a su través no se puede pretender regular ni la iniciativa, ni el procedimiento legislativo; por tanto, fuera de las materias acotadas existe la iniciativa popular, pero, justamente, la exclusión de la iniciativa legislativa supone la imposibilidad de iniciativas legislativas populares de carácter reflexivo, esto es, que pretendan entrar a regular la forma y los requisitos de la propia iniciativa legislativa popular o los sujetos que tienen reconocida esa facultad.

Se refiere a continuación el escrito de alegaciones a la supuesta contradicción existente entre el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 y la Constitución y la LO 3/1984. Se afirma, a este respecto, que, además de que el artículo 87.3 CE no hace una enumeración exhaustiva de las materias excluidas de la iniciativa popular, tampoco es cierto que no excluya la iniciativa legislativa. El mismo artículo 87.3 CE, al encomendar a una ley orgánica la regulación de las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa popular, está excluyendo una eventual iniciativa popular de carácter reflexivo; esto es, mediante una iniciativa legislativa popular no se puede pretender regular la propia iniciativa legislativa popular por ser ésta una materia propia de ley orgánica. Además, el artículo 87.1 CE señala que la

iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado «de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras»; por ende, la iniciativa legislativa es un tema propio del Reglamento parlamentario y como tal excluido de la iniciativa popular.

La prohibición del artículo 2.e) de la Ley 8/1986 no obedece a un capricho del legislador, sino que guarda plena coherencia con la Constitución. No constituye una novedad, sino la explicitación de una regla general que cumple con las exigencias de la lógica jurídica.

La iniciativa rechazada pretende difuminar las diferencias existentes entre la ley y la iniciativa legislativa. Ambas cosas son inconfundibles, quien tiene iniciativa tiene derecho a que, ejercida debidamente esa facultad, se abra el correspondiente procedimiento legislativo; la ley, por el contrario, es el resultado de ese procedimiento y constituye una norma que se integra en el ordenamiento. Lo que no cabe admitir es que, a través de un procedimiento de encadenamiento vertiginoso, la misma ley constituya simultáneamente una iniciativa legislativa de otro procedimiento legislativo ulterior, pues ello equivaldría a anular la radical diferencia existente entre el momento de incoación del procedimiento y su resultado final. La diferencia entre iniciativa legislativa y ley se evidencia igualmente en el nivel de los sujetos titulares de una y otra. Aquélla es una facultad con una pluralidad de sujetos titulares (Gobierno, cierto número de parlamentarios...); la función legislativa, en cambio, es una potestad cuyo único titular es el Parlamento. En el Parlamento Vasco confluyen, así, una dualidad de planos; de un lado, en cuanto Asamblea legislativa, aprueba Leyes, esto es, ejerce la potestad legislativa; de otro, en tanto que Asamblea de Comunidad Autónoma, tiene reconocida la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (art. 87.2 CE). Esta dualidad se plasma en el propio EAPV, cuyo artículo 25.1 dispone que el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, en tanto que el artículo 28.b) recoge, como competencia distinta, la facultad de iniciativa ante las Cortes. Aunque ambos planos confluyen en el Parlamento Vasco no cabe desconocer sus diferencias: cuando la Cámara aprueba leyes actúa en el marco del artículo 25 EAPV; cuando ejerce su facultad de iniciativa ante las Cortes lo hace en el marco del artículo 28 EAPV. En este segundo caso, obviamente, el Parlamento no legisla, por cuanto aquí la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y por ello el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco habla entonces de proposiciones de ley y no de leyes.

La iniciativa popular ahora examinada arranca de lo previsto en el artículo 27.4 EAPV (que establece quiénes son los sujetos titulares de la facultad de iniciativa legislativa) y se mueve, por tanto, dentro del marco del ejercicio de la potestad legislativa que corresponde al Parlamento Vasco *ex* artículo 25.1 EAPV. Sin embargo, al pretender la aprobación de una ley cuyo único objeto consiste en el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional, abandona dicho marco y pasa a un plano distinto: el del artículo 28.b) EAPV, lo que no es de recibo. Respecto a esta última no existe iniciativa popular; si se quiere, no hay iniciativa popular para forzar al Parlamento a que ejerza su propia iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

A mayor abundamiento, y como prueba que corrobora la diversidad de planos presentes en esta problemática, se alega que el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco exige la mayoría absoluta para las

proposiciones de ley a presentar por el Parlamento ante la Mesa del Congreso de los Diputados; por el contrario, la proposición de ley de iniciativa popular que ahora se considera, una vez fuese tomada en consideración podría dar lugar a un procedimiento que desembocaría en una ley aprobada por mayoría simple. Ello abocaría a una situación incongruente: una ley aprobada por el sistema ordinario —y, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, único, debido a la inexistencia de leyes que requieran para su aprobación una mayoría cualificada, a excepción de las de reforma estatutaria y el Reglamento parlamentario—, de mayoría simple, cuyo único contenido se resuelve en el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional, para la que, sin embargo, el artículo 120 del Reglamento exige mayoría absoluta. Las distintas mayorías exigidas en cada caso no sólo ponen de manifiesto una simple diferencia procedimental de trámite, sino que alcanzan el valor de síntoma que hace patente la diversidad de planos en que se mueven uno y otro fenómeno: ejercicio de la potestad legislativa y ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes.

Se alega, por último, que, salvo casos concretos y excepcionales, la iniciativa legislativa es de ejercicio libre y voluntario. Nada ni nadie puede imponer al Parlamento Vasco la obligación de ejercitar la atribución que le confiere el artículo 28.b) EAPV en relación con el artículo 87.2 CE. En este punto no caben términos medios. La iniciativa del Parlamento Vasco se ejerce o no se ejerce, y, en el primer caso, ha de ser necesariamente a través del procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 120 de su Reglamento. Todos los prolegómenos, declaraciones, resoluciones e iniciativas tomadas al margen de ese precepto carecen de virtualidad para constreñir jurídicamente al ejercicio de la iniciativa ante las Cortes Generales. A este respecto la voluntad de la Cámara es soberana y, por tanto, cualquier subterfugio tendente a obligarla a ejercer la iniciativa del artículo 28.b) EAPV debe ser considerado como una limitación jurídicamente inaceptable de la autonomía parlamentaria.

En definitiva, se concluye que lo pretendido por los recurrentes era, en realidad, desnaturalizar la iniciativa legislativa popular convirtiéndola en iniciativa de un procedimiento de reforma constitucional ulterior y distinto, confundiendo con ello la dualidad de los planos concurrentes en el Parlamento Vasco como Asamblea legislativa y como titular de una facultad de iniciativa ante las Cortes, por lo que la Mesa del Parlamento Vasco, al declarar la inadmisibilidad de la iniciativa intentada, no hizo sino dar aplicación a la Ley 8/1986, sin desconocer por ello ningún derecho fundamental.

En consecuencia, se interesa la denegación del amparo solicitado.

11. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 26 de marzo de 1992. Como primera observación, afirma el Ministerio Público que se ratifica en su escrito de alegaciones evacuado en el trámite de admisión de la demanda de amparo, en el que señalaba que, a su juicio, concurría la causa de inadmisión puesta de manifiesto en la providencia de 11 de noviembre de 1991 [art. 50.1.c) LOTC].

Tras referirse a los antecedentes del caso y a los términos en los que se articula la demanda de amparo, recuerda el Ministerio Fiscal que en su escrito de alegaciones *ex* artículo 50.3 LOTC hacia notar que, en rigor, estábamos ante una cuestión de inconstitucionalidad referida al artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986,

pues los demandantes alegan que ese precepto elimina en la práctica el ejercicio de la iniciativa reconocida en el artículo 87.3 CE y configurada como derecho fundamental en el artículo 23.1 CE (ATC 428/1989) y solicitan que se anule el Acuerdo impugnado «por no ser acordes con el ordenamiento constitucional los preceptos en que se basa».

La censura de los actores a la regulación de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Vasca —continúa el Ministerio Público— se inicia con dos razones: de un lado, porque se atribuyen a la Mesa tareas de interpretación de la ley que propiamente están encomendadas a los Tribunales; de otro, porque se establecen límites a la iniciativa que están en contradicción con el artículo 1.2 CE y con el mandato del artículo 9.2 CE. Para el Ministerio Fiscal las anteriores no son objeciones de consistencia. La intervención de la Mesa del Congreso en tareas interpretativas de la ley está dispuesta en la Ley Orgánica 3/1984, así como en todas las leyes autonómicas sobre la materia, y tildar de injustificada la exclusión de los Tribunales —como hacen los actores— carece de todo fundamento atendible, pues la autonomía de cada uno de los poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones impide ese pretendido control judicial demandado por los recurrentes. No obsta a lo anterior que en el ATC 428/1989 se haya dicho que las funciones de control de la legalidad asignadas a las Mesas operan por un cauce estrictamente normativo, por lo que una resolución de inadmisión que no se ajuste a las causas legales entrañaría una vulneración del artículo 23.1 CE, pues la revisión del control de legalidad se prevé en atención a la vulneración de un derecho fundamental, no por infracción de la simple legalidad, lo que explica la llamada del Tribunal Constitucional por vía de amparo y no la de los Tribunales ordinarios.

Tampoco es atendible la objeción formulada a las limitaciones materiales contenidas en la Ley autonómica 8/1986. Podrán discutirse desde un punto de vista académico o teórico, pero no desde el positivismo constitucional, pues la propia Constitución contempla tales limitaciones, y no sólo en el artículo 87.3, sino también en preceptos como los contenidos en los artículos 131, 134.1 y 166. Otra cosa es que el legislador, a la hora de plasmar en una norma legal esos límites, pueda incurrir en infracción constitucional, pero esto —alega el Ministerio Fiscal— constituye justamente el objeto del presente recurso.

Dicho objeto es, se reitera de nuevo, si la materia excluida por el artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986 infringe o no el artículo 87.3 CE. Tras señalar que, como se reconoce desde la STC 41/1981, es perfectamente posible cuestionar en amparo la constitucionalidad de una ley, el escrito de alegaciones se consagra al examen de la corrección del precepto cuestionado. Así, afirma que el artículo 87.3 CE establece unos límites que no pueden ser ampliados por el legislador, so pena de incurrir en infracción de aquel precepto y, además, del derecho reconocido en el artículo 23.1 CE. Añade el Ministerio Fiscal que la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico puede ofrecer alguna peculiaridad, pues cabe pensar que tanto la Constitución como la LO 3/1984 no tienen «otro valor que el de genérica fuente de inspiración de la ordenación singular adoptada por la Comunidad Autónoma en la vertebración de la participación ciudadana a través de esta clase de iniciativa» (ATC 428/1989), de manera que «la LO 3/1984 ha establecido un modelo de participación cuyas líneas generales debe seguir la legislación autonómica, pero es ésta la que configura los perfiles de la facultad de

iniciativa legislativa que a los ciudadanos reconoce el Estatuto de Autonomía». Estas afirmaciones se hicieron teniendo a la vista la Ley de Castilla-La Mancha y no convienen exactamente al caso ahora planteado, pues la Ley vasca se remite por completo a la legislación estatal, en tanto que la castellano-manchega habla de regular la iniciativa «en el marco» de aquella legislación. Pero, con todo, siempre podrá cuestionarse si la regulación autonómica respeta o no los mínimos previstos en el bloque formado por la Constitución y el Estatuto.

En cualquier caso —continúa el Ministerio Público— no puede desconocerse que la participación popular no podrá exceder de las facultades legislativas que tenga reconocidas la Comunidad Autónoma, la cual no significa que puedan ampliarse las limitaciones previstas en la Constitución.

Al enunciar las materias excluidas la LO 3/1984 reproduce el artículo 87.3 CE sin otro aditamento que las materias contenidas en los artículos 131 y 134.1 CE, aunque no hubiera estado de más que, pese a ser innecesario, se refiriera también a la exclusión prevista en el artículo 166 CE. En cualquier caso, la Ley vasca 8/1986 debe ajustarse a esa Ley Orgánica, aunque las causas de exclusión contenidas en la Ley autonómica deben también traducir las singularidades del régimen autonómico o, dicho de otra forma, habrán de expresar las mismas limitaciones que las contenidas en la Ley Orgánica, pero en relación con las peculiaridades y potestades propias del Parlamento Vasco. Por eso no hay una exacta correspondencia entre las causas de inadmisión de la LO 3/1984 y las de la Ley vasca 8/1986. Esta no habla, naturalmente, de materia de tratados internacionales, ni de la prerrogativa de gracia o de las leyes orgánicas. Habla, en cambio, de las relativas a la organización y régimen jurídico en sentido amplio de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos y de las que afectan a la organización territorial de la Comunidad, las cuales, con otras, conciernen a la estructura misma del País Vasco, es decir, a lo que cabría llamar su constitución autonómica, todo lo cual, si se tratase del Estado central, sería inaccesible a la iniciativa popular por obra del artículo 166 CE, del mismo modo que otras exclusiones operadas en la norma autonómica lo serían por referirse a materias que en el ámbito estatal están reservadas a ley orgánica.

Por lo que a la causa de exclusión aplicada en el supuesto de autos se refiere, alega el Ministerio Público que el problema consiste en determinar si «la iniciativa y el procedimiento legislativo» [art. 2.e) de la Ley 8/1986] —que no es materia tributaria ni electoral— puede asimilarse a aquellas materias que, en el ámbito estatal, ha de regularse por ley orgánica, pues lo que hace la ley autonómica es consignar aquellas materias que en la legislación estatal han de disciplinarse por medio de ese tipo de leyes, pues es obvio que, no existiendo leyes orgánicas en el ámbito autonómico, la Ley 8/1986 no podía hablar, como materia excluida, de la reservada a esa forma legal. Si la respuesta es afirmativa, la norma autonómica será conforme con el artículo 87.3 CE y con el artículo 27.4 EAPV.

Señala el Ministerio Fiscal que no es difícil convenir con los actores en que el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 es poco afortunado en su redacción, pero que debe rechazarse una interpretación absurda del precepto, pues no puede admitirse que, como se desprende de su primera lectura, se excluya de la iniciativa legislativa popular... la iniciativa legislativa. El término «iniciativa legislativa» admite —para el Ministerio Fiscal—

una doble estimativa: en su significado dentro del ordenamiento vasco, por un lado, y en su formulación específica en cuanto iniciativa del Parlamento Vasco ante las Cortes Generales, que es la aquí afectada, por otro. Se trata claramente de dos dimensiones distintas de la iniciativa legislativa: en el primer caso se trata de la iniciativa que pone en marcha los mecanismos estatutariamente previstos para la producción de leyes en el País Vasco; en el segundo no se trata de una iniciativa propia, pues el resultado perseguido no es una ley interna, sino una iniciativa ante órganos del Estado central. Esta doble dimensión se refleja perfectamente en el Reglamento del Parlamento Vasco, en el que se regula, de una parte, la iniciativa para legislar según el Estatuto y, de otra, la iniciativa ante las Cortes, en la que no se ejercita la potestad legislativa del Parlamento, sino la iniciativa legislativa estatal que contempla el artículo 87.3 CE.

La «iniciativa legislativa» de que habla el artículo 2.e) se refiere a quiénes corresponde poner en marcha los mecanismos para la elaboración de productos legislativos y, al tiempo, el modo y forma de llevarla a efecto. Es la que se encuentra definida en el artículo 27.4 EAPV, de contenido análogo al artículo 87.3 CE. Evidentemente, tanto en el caso de la Constitución como en el del Estatuto la determinación de la iniciativa legislativa queda fuera de la iniciativa popular; en el primer caso, porque supondría una reforma de la Constitución; en el segundo, porque así lo dispone el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 —lo que sería suficiente— y, además, porque la reforma de los Estatutos requiere de ley orgánica, sustraída en todo caso a la iniciativa ciudadana. Y esto es lo que dice el artículo 2.e): no que la iniciativa legislativa esté excluida de la iniciativa popular, sino que por la vía de esta iniciativa popular no es posible modificar las reglas estatutarias sobre la legitimación y el procedimiento para iniciar el *iter* legislativo. Así las cosas, el precepto analizado no conculca el artículo 87.3 CE ni tampoco el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE.

Esta conclusión viene corroborada por la especial mención que la iniciativa legislativa vasca ante las Cortes merece en el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco. Este Reglamento se aprueba por mayoría absoluta (como las leyes orgánicas) y su exclusión de la iniciativa popular no sería contraria al artículo 87.3 CE. Además, su artículo 120 se aparta del régimen general de mayorías para la aprobación de leyes, lo que pone de relieve que, aunque se trata de elaborar proyectos o proposiciones a presentar ante las Cortes, se trata de una materia equiparable a la reservada a ley orgánica. Permitir que la iniciativa popular se diera para aprobar aquellas proposiciones o proyectos sería incurrir en una incongruencia: se aprobaría por mayoría simple una ley para hacer una propuesta a las Cortes; propuesta que, según el Reglamento, requiere mayoría absoluta para su aprobación como tal.

A juicio del Ministerio Fiscal, cuanto antecede conduce a la conclusión de que el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 no es incompatible con el artículo 87.3 CE y que, al aplicarlo, la Mesa del Parlamento Vasco no ha vulnerado el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE. Ello es suficiente para desestimar la demanda de amparo, sin necesidad de entrar en consideraciones tales como si la aplicación de la Mesa se ajusta a la mera legalidad (lo que el Ministerio Fiscal afirma) o si podría haber sido otra la razón de la inadmisibilidad.

En definitiva, el Ministerio Público interesa la denegación del amparo.

12. Por providencia de 10 de marzo de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo planteada es preciso determinar si, como alega el representante del Parlamento Vasco, la demanda de amparo incurre o no en la causa de inadmisión —que en este trámite sería de desestimación— consistente en el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43.2 LOTC, por haberse interpuesto el presente recurso una vez concluido el plazo de tres meses establecido en dicho precepto.

Según reconoce la representación del Parlamento Vasco, consta en el expediente administrativo que el señor Pérez Cuadrado —primero de los recurrentes— firmó la notificación del Acuerdo ahora impugnado el día 6 de febrero de 1991; ello supone que el plazo de caducidad establecido en el artículo 43.2 LOTC comenzó a correr el día 7 siguiente y finalizó, tres meses después, el 6 de mayo de 1991. La demanda de amparo se registró en este Tribunal, efectivamente, el 8 de mayo de 1991, pero, tal y como consta acreditado en la última de las páginas del último de los documentos que con ella se adjuntan, fue presentada en el Juzgado de Guardia (posibilidad ésta reiteradamente admitida por este Tribunal; así, recientemente, STC 341/1993) el 6 de mayo de 1991, esto es, dentro de plazo. La demanda de amparo no es, por tanto, extemporánea, por lo que procede entrar a analizar la cuestión que con ella se plantea.

2. Aunque formalmente dirigido contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, el presente recurso de amparo se dirige en realidad, y así lo manifiestan los propios recurrentes, contra dos preceptos de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular. Tal y como señala la STC 209/1988, «no es ajeno al ámbito posible de un recurso de amparo un planteamiento como éste, pues, ciertamente, la hipotética apreciación, en este cauce, de que un acto del poder público lesionó un derecho o libertad fundamental del demandante no podría dejar de llevar a la concesión del amparo por el hecho de que tal acto se hubiera dictado en obediencia a lo que disponga una norma con rango de ley, eventualidad expresamente prevista en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 55.2)» (fundamento jurídico 5.º). Ahora bien, siendo posible lo anterior, en un recurso como el de amparo «no nos corresponde sino garantizar el respeto a los derechos fundamentales» (*ibid.*), lo que necesariamente supone la obligación de ceñirse en esta sede al examen de la posible vulneración de los preceptos constitucionales que constituyen el canon de este tipo de recursos (arts. 14 a 30), obviando, por improcedente, toda consideración a las alegadas contradicciones de otras normas constitucionales (así, de los artículos 1.2, 9.2, 117), y, por supuesto, de aquellas normas traídas a colación por los recurrentes y que ni en este ni en ningún otro procedimiento sustanciado ante este Tribunal podrían ser tenidas en cuenta como criterio de validez de normas legales (tal es el caso con los Tratados internacionales suscritos por España en materia de derechos fundamentales, los cuales deben considerarse exclusivamente desde la perspectiva de la condición hermenéutica que a los mismos confiere el artículo 10 CE). Por último, ningun-

na consideración ha de merecer la supuesta infracción del artículo 14 CE, pues su denuncia no se ha verificado en la demanda de amparo, sino, improcedentemente (así, por todas, SSTC 184/1987), en la fase de alegaciones *ex artículo 52.1 LOTC*.

En suma, el único precepto, de entre los mencionados por las partes, que puede ser aquí tomado como criterio de enjuiciamiento es el artículo 23.1 CE que consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegido. Así delimitado el canon de constitucionalidad aplicable, el objeto del presente proceso debe contraerse al artículo 2.e) de la Ley vasca impugnada, ya que la infracción constitucional deducida por la actora contra su artículo 5, que atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia de verificación de que las propuestas presentadas reúnen los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de la iniciativa popular, se basa exclusivamente en una pretendida vulneración de las competencias reconocidas a los Jueces y Tribunales por el artículo 117 CE.

No obstante esta última acotación, en la medida en que indirectamente la referida actividad de control de la Mesa puede afectar al ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos, conviene dejar claro que, como ya dijimos en el ATC 428/1989, ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE, vulneración frente a la cual cabe, según los artículos 53.2 CE y 42 LOTC, recurso de amparo. Cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990); en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley —como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular—, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales.

3. En cuanto al artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986, que excluye de la iniciativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo», los recurrentes basan su pretensión de inconstitucionalidad en argumentos de tipo abstracto o genérico y en objeciones específicas referidas a la concreta excepción consagrada en dicho apartado. Así, en el primer orden de consideraciones, sostienen que es contrario al derecho de participación directa consagrado en el artículo 23.1 CE —y a la soberanía popular del artículo 1.2 CE—, cualquier limitación del ámbito material sobre el que cabe ejercer la iniciativa legislativa popular, ya que, a su juicio, los referidos preceptos constitucionales prohíben el esta-

blecimiento de cualquier límite o condición a la participación directa de los ciudadanos.

Sin necesidad de entrar ahora en consideraciones que no vienen al caso acerca del contenido y alcance jurídicos del principio de soberanía, sí resulta necesario poner de manifiesto de entrada que el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos —ciudadanos y poderes públicos— vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE).

Establecido, pues, que los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos.

En el caso que aquí nos ocupa, la previsión de la iniciativa legislativa popular se consagra en el artículo 27.4 EAPV que, a su vez, remite *in toto* su regulación a una futura ley del Parlamento Vasco, «de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución». La Ley a la que se remite el EAPV es hoy la 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa Legislativa Popular. Y de lo dicho se infiere que ningún reparo constitucional cabe oponer a que en ella se excluyan determinadas materias de la iniciativa popular, al igual que en el ámbito estatal el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica que lo desarrolla acotan las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales. También en la Comunidad Autónoma del País Vasco el pueblo no tiene más derechos de participación política que los que le reconoce el ordenamiento vigente y en la forma de gobierno establecida en la Comunidad Autónoma priman también los mecanismos de democracia representativa y nada se opone a que entre los límites dentro de los que opera la iniciativa legislativa popular el ordenamiento jurídico prevea la exclusión de determinadas materias.

4. Despejada la objeción genérica, podemos analizar la referida a la causa concreta de inadmisibilidad contemplada en el artículo 2.e) de la Ley 8/1986, que sirvió como fundamento al Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco ahora recurrido. Entienden los demandantes que infringe el derecho establecido en el artículo 23.1 CE y carece de sentido declarar como materia excluida «la iniciativa y procedimiento legislativo» en una Ley que tiene precisamente por objeto regular la

iniciativa legislativa popular. A su juicio, esta sola exclusión hace innecesarias las otras que se acompañan, pues con ello se excluye sin más el objeto mismo de la norma. Esto es: para los recurrentes la mentada exclusión supone que a la iniciativa legislativa popular se le niega la iniciativa legislativa.

Si éste fuera el contenido del precepto analizado no cabe duda que vulneraría la previsión del artículo 27.3 EAPV relativa a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no es éste, obviamente, el significado de la exclusión impugnada. Esta sólo puede interpretarse en un sentido: que la iniciativa legislativa popular no puede tomar por objeto el régimen regulador vigente de la iniciativa y del procedimiento legislativo en cualquiera de sus formas, esto es, sea de la iniciativa popular, de la parlamentaria o gubernamental y trátase de uno u otro de los diferentes procedimientos legislativos existentes en la Cámara. Y ello, sencillamente, porque, como señalan el Ministerio Fiscal y el representante del Parlamento Vasco, dicho régimen regulador, en tanto que contenido en el Estatuto, sólo puede ser modificado mediante la oportuna reforma del mismo, que, por ser materia propia de ley orgánica, queda excluida de la iniciativa popular por el propio artículo 87.3 de la Constitución. En definitiva, pues, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse al artículo 2.e) de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular.

5. A la misma conclusión debe llegarse respecto del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco. Aunque él [art. 2.e)] se da de la Ley vasca de Iniciativa Legislativa Popular, lo cierto es que dicho Acuerdo no vulnera ninguno de los derechos constitucionales aducidos. En rigor, la proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar, ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución Española, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno —tampoco indirectamente—; es decir, supone vetar la posibilidad de ins-

tar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión.

En definitiva, la demanda de amparo debe ser desestimada, ya que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco al declarar la inadmisión de la proposición de ley presentada por los recurrentes no impidió el ejercicio de ningún derecho que, en la materia de iniciativa legislativa popular, éstos tuvieran constitucionalmente reconocido.

#### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 14 de marzo de 1994.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.