

**REFLEXIONES SOBRE LA LEY FORAL 3/1985,
DE 25 DE MARZO, REGULADORA DE LA INICIATIVA
LEGISLATIVA POPULAR**

ALADINO COLIN RODRIGUEZ

La Sociedad de Estudios Vascos me ha invitado a colaborar en el libro homenaje a Don Luis Oroz Zabaleta y se imponen unas primeras líneas para expresar mi agradecimiento por lo que considero un altísimo honor, teniendo en cuenta la magnitud de la figura de aquél.

Creo que a Don Luis le sería gratificante la reflexión sobre un instituto jurídico nuevo para el Derecho navarro, incorporado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, en la medida en que ello supone, fundamentalmente, una manifestación de lo que, a mi juicio, para aquél constituye el núcleo esencial del Régimen Foral, esto es: la capacidad de autogobierno, de auto-disposición por Navarra sobre las instituciones que han de regir en cada momento histórico la vida de la Comunidad.

1. El artículo 20 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

El artículo 20 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), dispone:

1. Las normas del Parlamento de Navarra se denominarán leyes forales y se aprobarán por mayoría simple.
2. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara.

El precepto en cuestión cumple dos fines. De un lado, determina como criterio principal de aprobación de las leyes forales el de la mayoría simple y, de otro, establece una reserva de ley foral «orgánica» (1).

(1) RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M.^a y LOPERENA ROTA, Demetrio, en su trabajo «Fuentes normativas de las instituciones de Navarra a lo largo de la Historia», presentado al I Congreso de Historia de Navarra organizado por el «Instituto Gerónimo de Ustáriz» hablan de leyes forales «orgánicas» colocándolas en el primer lugar del cuadro legislativo propio de Navarra.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona ha acuñado la expresión en Sentencia de 15 de enero de 1986 (Considerando nº 3).

En cuanto a su enumeración y a cómo ha de entenderse la remisión que la LORAFNA hace al Reglamento de la Cámara en aquellas otras de organización administrativa y territorial, si bien no ha existido en la Comunidad Foral discrepancia profunda, si ha habido al menos confrontación de criterios.

La cuestión se suscitó en los debates para la aprobación del Reglamento definitivo del Parlamento de Navarra, alcanzándose al final un consenso entre todos los grupos parlamentarios que cristalizó en lo que ha pasado a ser el artículo 146 de aquél:

«1. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales citadas en los artículos 9.2, 15.2, 18.2, 19.1.c), 19.2, 25, 30.2, 45.6, 46.2 y 48.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

2. Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe».

El primer apartado del artículo especifica la «columna vertebral» del desarrollo legislativo de la LORAFNA en tanto en cuanto esas leyes forales constituyen los pilares básicos del armazón institucional de la Comunidad Foral. Entre ellas, se encuentra la de regulación de la iniciativa legislativa popular a que hace referencia el artículo 19.2.

2. El artículo 87.3 de la Constitución de 1978

El artículo 87.3 de la Constitución establece:

«Una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, y en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

La Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, supone el cumplimiento de aquel mandato constitucional.

A los efectos que interesan para este trabajo, la importancia del precepto constitucional y de la Ley Orgánica citados deriva del hecho de que ambos constituyen el marco configurador de la Ley Foral reguladora de la iniciativa legislativa popular. Por ello, es básico a mi juicio señalar, someramente si-

quiera, los principios sobre los que se asienta el instituto de la iniciativa legislativa popular que se deducen del Texto Fundamental y de la Ley Orgánica citada para poder comprender en plenitud la regulación que se hace en la Ley Foral 3/1985.

La iniciativa legislativa popular junto con el referéndum, constituyen las dos formas más características de democracia directa o semidirecta contenidas en la Constitución; formas que son limitadas, y, por ello, como afirma RAMIREZ JIMENEZ:

«...la reflexión doctrinal debe centrarse sobre el porqué de esa limitación o, de otro modo, plantearse la pregunta sobre el tipo de democracia que los constituyentes quisieron plasmar en nuestro texto fundamental» (2).

Con objeto de ahondar sobre ese interrogante es menester remontarse al debate de las Cortes Constituyentes.

Durante el mismo se manifiestan con toda nitidez dos posturas extremas, sustentadas por los profesores y, a su vez, Diputados, ALZAGA VILLAA-MIL y FRAGA IRIBARNE.

En efecto, cuando el 13 de julio de 1978 se discute en el Pleno del Congreso el artículo 87 de la Constitución (artículo 81 del Dictamen de la Comisión) que, en su número 3, remite a una posterior ley orgánica la regulación de las formas de ejercer la iniciativa legislativa popular para la presentación de proposiciones de ley, FRAGA IRIBARNE defiende una enmienda pretendiendo volver al texto de la Ponencia que no exigía tal necesidad de ley orgánica. Decía que con el texto del dictamen se estaba restringiendo gravemente la democracia semidirecta. Democracia semidirecta que es fundamental frente a

«...la auténtica realidad de que los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político».

Le contesta en turno en contra ALZAGA VILLAAMIL, declarando que se está a favor de una democracia moderna que

«aquí y ahora es una democracia básicamente representativa, debiendo evitarse los abusos en que se puede incurrir en la movilización de masas, tomando como excusa una determinada iniciativa en materia legislativa, pero para fines políticos que pueden ser muy otros» (3).

Ese mismo día 13 de julio llegó la discusión del artículo 92 que establecía el referéndum consultivo versus abrogatorio. Se repiten los argumentos. Y de nuevo son de FRAGA IRIBARNE estas palabras:

(2) RAMIREZ JIMENEZ, Manuel: «Democracia directa y Constitución: problemática y desarrollo legislativo». En el libro colectivo: «El desarrollo de la Constitución española de 1978. Universidad de Zaragoza. Ed. Libros Pórtico, pág. 28.

(3) Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 13 de julio de 1978.

«Estamos en una discrepancia absolutamente fundamental sobre cuáles son las relaciones entre el ciudadano y el Estado y cuál es su posibilidad, además de un medio normal, que es la democracia representativa, de actuar por vías de democracia semidirecta (...). Tiene que haber una base para un rearme ciudadano, que es la base para un rearme ciudadano, que es la base de la democracia y que además de los partidos haya un constante —ya lo dijo Tocqueville— una gran constante plural de asociaciones voluntarias que (...) puedan promover sus causas paralelamente a ese interés y mediación que de ellos hacen los partidos».

Se incorpora a esta dialéctica el Diputado PEREZ LLORCA quien contesta a aquél en turno en contra:

«En el fondo estamos aquí ante un problema valorativo de si vale más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podemos hacer convivir con ella, con otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está probada (...). Si con carácter constitucional adjuntáramos al sistema parlamentario unos instrumentos de democracia directa o semidirecta, estaríamos haciendo un régimen híbrido, que es un concepto que no tiene nada que ver con el régimen mixto, y estaríamos haciendo un régimen extraordinariamente frágil» (4).

La tesis de ALZAGA VILLAAMIL y PEREZ LLORCA obtuvo el respaldo mayoritario de la Cámara, pues fue apoyada por todos los grupos del arco parlamentario excepto Alianza Popular.

En mi opinión, como señala RAMIREZ JIMENEZ (5), la opción del constituyente por esa democracia representativa se había tomado ya en el artículo 6 de la Carta Magna en el que se define a los Partidos Políticos como instrumento fundamental de la participación política, y por ello no es difícil comprender que en la regulación de estas formas de democracia directa o semidirecta se adoptaran todo tipo de cautelas con objeto de no dejar ninguna posibilidad de enturbiar el modelo que se pretendió «inmaculado». La elección de la proposición de ley como instrumento parlamentario para presentar la iniciativa que, como sabemos, conlleva el trámite de toma en consideración por la Cámara y la exigencia de 500.000 firmas (frente a las 50.000 de Italia) son las dos más importantes. Aquélla supone la reconducción al Parlamento de algo que nace de la iniciativa popular directa y, ésta, significa un fuerte obstáculo, por el elevado número, para la posibilidad de ejercer el derecho.

Esas son las ideas que tienen los constituyentes «in mente» y esas son las que traduce el artículo 87.3 de la Carta Magna.

(4) Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 13 de julio de 1978.

(5) RAMIREZ JIMENEZ, Manuel, op. cit. pág. 19.

3. La Ley Foral 3/1985, de 25 de Marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular

El artículo 19.2 de la LORAFNA determina:

«Una Ley Foral establecerá la iniciativa legislativa popular de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica».

El Gobierno de Navarra presentó al Parlamento un Proyecto de Ley Foral reguladora de la iniciativa legislativa popular que fue aprobado en la sesión del Pleno de la Cámara de 20 de marzo de 1985 en una votación final sobre el conjunto del Proyecto que arrojó el siguiente resultado: 39 votos a favor; en contra, ninguno; abstenciones, 2; convirtiéndose en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (Boletín Oficial de Navarra, n.º 39, de 29 de marzo de 1985).

El resultado anterior sugiere una primera valoración no estrictamente jurídica. Siendo esta Ley Foral una de las «orgánicas» a las que hemos hecho referencia, en mi criterio, este grado de consenso es muy positivo en cuanto que refleja un acuerdo sustantivo entre todos los grupos parlamentarios en torno a uno de los pilares que han de soportar, como he dicho, el edificio común que es la Comunidad Foral.

Ahora bien, ese acuerdo no significa uniformidad absoluta de posiciones puesto que durante la tramitación del Proyecto de ley se advirtieron posturas distintas de los Grupos Parlamentarios en puntos concretos que se irán poniendo de manifiesto en el análisis de la Ley Foral.

La Ley Foral tiene quince artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

A fin de no rebasar lo límites de extensión impuestos para este trabajo, me centraré en la reflexión sobre los aspectos principales de aquélla y que fueron objeto de controversia en el debate de la Cámara, dejando de lado el análisis del iter procedimental establecido para el ejercicio de la iniciativa.

El artículo 1 otorga la titularidad del derecho a ejercer la iniciativa legislativa a los ciudadanos inscritos en el censo electoral de Navarra, siguiendo el criterio de la Ley Orgánica 3/1984, de la ley de 2 de diciembre de 1984 de Murcia, la ley de 27 de diciembre de 1984 de Aragón y la ley de 8 de marzo de 1985 de Castilla-La Mancha (6).

De ese sistema se aparta la ley de 5 de junio de 1984 del Principado de Asturias (7) y ello merece alguna consideración porque los efectos prácticos son distintos en una opción u otra. Según el artículo 1.º de esta ley pueden ejercer la iniciativa legislativa popular los ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política de asturianos. A su vez, el artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias, establece:

(6) Boletín Oficial del Estado de 28 de diciembre de 1984; Boletín Oficial del Estado de 31 de enero de 1985 y Boletín Oficial de Castilla-La Mancha de 21 de mayo de 1985.

(7) Boletín Oficial del Principado de Asturias de 3 de junio de 1984.

«Gozan de la condición política de asturianos los ciudadanos españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Concejos de Asturias».

Por su parte, el artículo 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local dispone:

«Son vecinos los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren con tal carácter en el Padrón».

Del juego de estos preceptos resulta que el sistema de la Ley del Principado de Asturias posibilita el que puedan ejercer en esa Comunidad el derecho un número mayor de personas que las que pueden hacerlo con el de la Ley Orgánica 3/1984, las demás leyes regionales y la Ley Foral 3/1985, en la medida en que es más selectiva, evidentemente, la fórmula «ciudadanos inscritos en el censo electoral» que la de «ciudadanos empadronados» que no tiene por qué estar necesariamente censados.

En punto a la valoración de ambos sistemas, existe así modo de ver una razón principal para inclinarse por el elegido por la Ley Foral: habida cuenta de que se trata del ejercicio de un derecho político (participación directa de los ciudadanos) es lógico que solamente puedan actuarlo aquellos que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos políticos y, en consecuencia, inscritos en el censo electoral de la Comunidad Foral.

El artículo 2 excluye de la iniciativa legislativa una serie de materias de modo semejante a como hace la Ley Orgánica 3/1984 (8). Al texto del proyecto de Ley Foral se le incorporó en la Comisión una enmienda del Grupo Parlamentario «Unión del Pueblo Navarro» que proponía la adición del siguiente apartado:

«Las referidas a la planificación general de la actividad económica».

En el debate del dictamen de la Comisión por el Pleno de la Cámara se suprimió el texto de la enmienda volviéndose al del proyecto. El Consejero de Presidencia apuntó las siguientes razones:

«...esta adición de la Comisión es innecesaria teniendo en cuenta que ya en el apartado a) de este mismo artículo 2, se excluyen de la iniciativa legislativa popular todas aquellas materias en las que la Comunidad Foral carece de competencia legislativa. Con esto quedan automáticamente excluidas de la iniciativa legislativa popular, en el ámbito de Navarra, las materias relativas a la planifi-

(8) Son muy interesantes los Autos de 16 de enero y 18 de septiembre de 1985, dictados por la Sala 1.^a, sección 1.^a, del Tribunal Constitucional, en sendos recursos de amparo formulados contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de no admitir a trámite dos proposiciones de ley de iniciativa popular, virtualmente idénticas, por afectar a las materias tributarias que excepciona la Ley Orgánica 3/1984 y la Ley Foral 3/1985.

cación general de la actividad económica, habida cuenta de que esta materia está expresamente reservada a la competencia exclusiva del Estado...» (9).

Los argumentos del Consejero de Presidencia son, a mi juicio, correctos, pues, en efecto, el artículo 149.1.13º de la Constitución en relación con el 131 de la misma reservan para el ámbito de la competencia exclusiva del Estado la planificación general de la actividad económica, produciéndose en el caso concreto del artículo 2 una adición innecesaria puesto que la exclusión que se pretendía debía entenderse incluida en la primera de las que enumera el artículo, dado que si es una materia de la competencia exclusiva del Estado, a sensu contrario, no lo es de la Comunidad Foral.

El artículo 3 de la Ley Foral, en su número 1 contiene dos puntos básicos de la misma:

- 1.º La iniciativa legislativa se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley.
- 2.º El número mínimo de firmas exigido para poder ejercer la iniciativa es el de 7.000.

El primero de ellos trae causa directa del artículo 87.3 de la Constitución que así lo señala expresamente. Supone una plasmación concreta de la mentalidad cautelosa de los constituyentes de la que hablé en el epígrafe anterior y pone en evidencia como señala BIGLINO CAMPOS:

«...el que difícilmente pueda considerarse (la iniciativa legislativa popular) como institución de democracia directa. En efecto, carece de elemento esencial que distingue a estas instituciones, y que consiste en atribuir a los ciudadanos la capacidad de decisión directa, sin mediación de los órganos representativos» (10).

Esa mediación de los órganos representativos de la que habla se produce en la iniciativa legislativa popular en el trámite de toma en consideración por el Parlamento de la proposición de ley. Si la Cámara decide no tomarla en consideración, la iniciativa «muere» en ese mismo instante, a salvo, claro está, la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional. Si por el contrario, decide aceptarla, lo cierto es que los ciudadanos que han iniciado el procedimiento no tienen ninguna participación posterior a aquel trámite en el mismo. El Parlamento se convierte en el «dueño y señor» de la proposición de ley conservando sin ninguna limitación su plena capacidad de decisión.

En verdad que difícilmente puede hablarse así de que estamos ante una forma de democracia directa y, quizá convenga más el término de democracia semidirecta. En cualquier caso, yo comparto el sistema porque asumo las razones que el constituyente expuso para aprobar el artículo 87.3 de la Cons-

(9) Diario de sesiones del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 1985, pág. 6.

(10) BIGLINO CAMPOS, Paloma: artículo «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales» en Revista de Estudios Políticos, n.º 46-47, pgs. 289 y ss.

titución. La opción radical por un modelo de democracia representativa en aquel momento histórico, no era compatible con formas de democracia directa o semidirecta que pudieran llegar a desfigurarlo.

El segundo punto del artículo 3.1 fija en 7.000 el número de firmas que deben avalar la proposición de ley para su presentación ante el Parlamento.

Fue un tema debatido en la Cámara puesto que se enfrentaron dos tesis: la del proyecto del Gobierno que respondía a un criterio estrictamente proporcional derivado de una referencia comparativa que se basaba en la siguiente formulación: número de electores del Estado es a 500.000 como número de electores en Navarra es a «x». Siendo el número de electores del Estado en las elecciones generales de 1982, 26.853.909 y siendo el número de electores de Navarra 375.843, se alcanzaba, “por redondeo», la cifra de 7.000. Frente a esta tesis se alzaba la de los Parlamentarios Forales CIAURRIZ GOMEZ, CABASES HITA y PEGENAUTE GARDE, explicitada en una enmienda de los dos primeros en la que proponían la sustitución de la cifra de «7.000» por la de «5.000» aduciendo como motivo el excesivo número de firmas del proyecto. Así lo explicó el segundo de aquellos ante el Pleno de la Cámara:

«Nosotros creemos que la cifra de 5.000 es más que suficiente para justificar la presentación de una proposición de ley, proposición de ley que, por otra parte, se reserva en su toma de consideración al poder legislativo, es decir, al Parlamento de Navarra, y que está mucho más adecuado incluso a la propia representación que hoy en día ostentamos los Parlamentarios, puesto que, si ustedes hacen cuentas, la relación voto/Parlamentario de cada uno de los miembros que nos sentamos aquí no alcanza los 5.000 votos. Sería una media entre todos los votos obtenidos por los distintos candidatos que en este momento se sientan en la Cámara, dividido por el número de Parlamentarios, serían 4.816 votos. Es decir que la cifra que nosotros proponemos de 5.000 firmas se ajustará mucho más a ese ejercicio del derecho de la iniciativa legislativa...» (11).

En mi opinión, esta segunda posición es más aleatoria que la primera y, en consecuencia, menos válida, dado que en vez de utilizar para hacer el cálculo todo el censo electoral que es el que potencialmente tiene derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular, utiliza la cifra del número de censados que votaron en una contienda electoral que, en ningún caso, alcanza aquella. Creo que los términos de esta segunda comparación se alejan muy sustancialmente de la esencia del derecho que se pretende reconocer y facilitar que lo ostentan, en potencia, todos los ciudadanos censados.

El número 2 del artículo 3 supone el inicio de los dedicados al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa.

(11) Diario de sesiones del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 1985, pág. 10

Las enmiendas al Proyecto del Gobierno números 6, 9 y 21 a los artículos 3.º y 13 respectivamente, de los Parlamentarios Forales CIAURRIZ GOMEZ y CABASES HITTA perseguían la posibilidad de que pudieran comparecer ante el Pleno del Parlamento, en el trámite de toma en consideración, tres miembros de la Comisión promotora de la iniciativa con el objeto de presentarla a la Cámara. Se trata como señala CABASES HITTA de:

«... que, puesto que han sido unas determinadas personas las que han promovido esa iniciativa legislativa, los que han redactado un determinado Proyecto de Ley, nosotros entendemos que es mucho más lógico que tengan una presencia efectiva ante el Pleno de la Cámara, que expliquen a viva voz cuáles son los motivos y el contenido de la proposición que presentan, y que no sea un frío documento que en ningún caso puede rebatir las intervenciones o por lo menos las dudas que pueda suscitar entre los Parlamentarios» (12).

La iniciativa tenía apoyo doctrinal y de derecho comparado. Así PUNSET BLANCO sugiere esa opción (13) y la ley aragonesa lo recoge en su artículo 12 estableciendo que la Comisión Promotora puede designar a uno de sus miembros para que defienda la iniciativa ante el Pleno de la Cámara.

El Proyecto de Gobierno y la Ley Foral resultante han seguido el criterio de la Ley Orgánica 3/1984 y, con la excepción ya señalada, el de las restantes leyes regionales que les precedieron. Según el mismo, las razones que aconsejan a los firmantes la presentación, tramitación y aprobación por el Parlamento de Navarra de la proposición de ley foral deberán ser detalladas en un documento que, lógicamente, ha de servir a los Parlamentarios Forales para pronunciarse en la toma de consideración.

En mi opinión, la opción de la Ley Foral 3/1985 es más ajustada a la filosofía política que deriva del modelo de la Constitución. Ya se ha puesto de manifiesto que aquella opción lo es por un modelo de democracia representativa con una importante restricción de las formas de democracia directa o semidirecta, sin duda, como ya he afirmado, debido al momento histórico en que se discute el texto fundamental. Los ingredientes que configuraron ese tiempo histórico los pone de manifiesto GARRORENA:

«Nuestra actual Constitución ha venido a prolongar esa dialéctica histórica interrumpida en 1936 entre parlamentarismo y democracia semidirecta bajo el peso de dos condicionantes muy específicos. Por una parte, la proximidad de la experiencia franquista en materia de referendums, lo cual ha permitido esgrimir en el momento constituyente de 1978 ciertos recelos frente a tal tipo de consultas. Y de otro lado —con el valor que le concede el ser el dato realmente decisivo—, la específica concepción del

(12) Diario de sesiones del Parlamento de Navarra, pág. 12.

(13) Según cita de BIGLINO CAMPOS, Paloma, en op. cit. pág. 306 nota 41.

parlamentarismo (bastante puro, es decir, celoso a la hora de preservar la primacía institucional del Parlamento y, a su través, la de una clase política muy refractaria a cualquier recorte en su recién estrenada posición) patrocinado por los grupos políticos encargados de redactar el texto constitucional» (14).

En esa segunda causa coincide con el anterior BIGLINO CAMPOS:

«...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 de los partidos políticos ante cualquier mecanismo susceptible de restarles parte del papel hegemónico que desempeñan». (15).

Tras esta exposición se comprenderá que no concuerda muy bien con la filosofía subyacente la pretensión de incorporar al Parlamento a personas ajenas al mismo y otorgar voz en el foro principal de ejercicio de los derechos que confiere la representación política a quienes no han obtenido el acta de representante, a quienes pueden incluso propugnar como principal principio político el de la democracia directa y quizá en formas teñidas de plebiscitarismo o asamblearismo. El riesgo de que a través de esta vía, el Parlamento pueda ser utilizado por grupos extraparlamentarios es excesivo en un momento en el que, por sobre todo, interesa consolidar fuertemente la estructura institucional. No existen otras razones y, por ello, nada obsta a que en el futuro por la vía de reforma de la Carta Magna se flexibilice el sistema y se potencie incluso la participación-política directa de los ciudadanos.

(14) GARRORENA, Angel: «El Estado español como Estado social y democrático de Derecho». Universidad de Murcia, 1980. págs. 107-108.

(15) BIGLINO CAMPOS, Paloma, op. cit. pág. 300.