

**¿QUÉ INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR TENEMOS? ¿QUÉ INICIATIVA  
LEGISLATIVA POPULAR NECESITAMOS? EL ART. 87.3 CE Y LA LOILP  
4/2006 A DEBATE**

Por

DAVID ALMAGRO CASTRO  
Pos-doctorando en Derecho en PUCRS  
Doctor en Derecho por la US y PUCRS

[davalmagrocastro@gmail.com](mailto:davalmagrocastro@gmail.com)

*Revista General de Derecho Constitucional 22 (2016)*

**RESUMEN:** La crisis de legitimidad social que afecta a las instituciones representativas exige la búsqueda de soluciones jurídicas constructivas. En este contexto el análisis crítico del contenido material de la iniciativa legislativa popular establecido en la CE y la LO 3/1984 puede aportar soluciones que contribuyan a recuperar la credibilidad en las instituciones. Las conclusiones alcanzadas permiten afirmar la disfuncionalidad de la iniciativa como derecho de participación ciudadano en las instituciones representativas y su necesidad de reforma. La propuesta aquí realizada abarca dos campos complementarios: a) la reforma del artículo 87.3 CE que elimine las limitaciones materiales y racionalice las procedimentales; b) la reforma legal que refuerce la posición de la Comisión promotora en las diferentes fases que dan vida a este derecho.

**PALABRAS CLAVE:** iniciativa legislativa popular; participación política; reforma constitucional; democracia participativa.

**SUMARIO:** I. LA NATURALEZA DE LA ILP Y SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL: NOTAS GENERALES. -. II. EL DESARROLLO LEGISLATIVO EN LA LO 3/1984: SU CONVERSIÓN EN LETRA MUERTA. : 1. Los antecedentes de la LO 3/1984. : 2. Los requisitos materiales y procedimentales previos a la tramitación parlamentaria. 2.1. La iniciación del procedimiento ante el Parlamento: la Comisión Promotora. 2.2. El principal escollo a la funcionalidad de la ILP: las múltiples causas de exclusión material e inadmisión procedimental. 2.3. El juicio de admisibilidad. 2.4. La recogida de firmas. -. III. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA. -.IV. LA PERSISTENCIA DE SUS PRINCIPALES DEFECTOS. -. V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA MEJORAR SU PULSO VITAL. -. VI. CONCLUSIONES.

**WHAT LEGISLATIVE INITIATIVE DO WE HAVE? WHAT LEGISLATIVE  
INITIATIVE DO WE NEED? THE DEBATE ABOUT THE ARTICLE 87.3 CE  
AND THE LOILP 4/2006**

**ABSTRACT:** The social crisis of legitimacy that concerns to the representative institutions needs to find out for new and constructive legal solutions. The critical analysis of the material content of the legislative initiative established in the CE and the LO 3/1984 may provide some useful solutions that contributes to recover the social credibility in the institutions. We affirm the malfunction of the legislative initiative as a citizen participation right within the representative institutions as well as it is necessity to be improved. Our proposal involves two related fields: a) the reform of the 87.3 CE that removes the material limits as well as reduce the procedural ones; b) the legal reform that reinforce the role of the Comisión Promotora in the different phases that composes this right.

KEY WORDS: legislative initiative; political participation; constitutional reform; participatory democracy.

## I. LA NATURALEZA DE LA ILP Y SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL: NOTAS GENERALES

La ILP es, en abstracto, un instituto jurídico a través del cual los ciudadanos participan activamente en la fase de propuesta legislativa dirigida al Parlamento<sup>1</sup>. Su diseño normativo ha de otorgar a una fracción numérica determinada del Cuerpo Electoral la posibilidad de proponer una Ley a las Cortes para que ésta se pronuncie sobre su aceptación total, parcial o bien su rechazo motivado (ASTARLOA VILLENA, 2002, p. 279; GARCIA PELAYO, 1996, pp. 183-184; LUCIANI, 2008, p. 6). No tiene carácter decisorio, sino promotor de la acción legislativa. Más allá de su capacidad de influencia, ciertamente limitada sobre el legislador, no cabe duda que es un mecanismo de impulso ciudadano de la acción política.

Su adecuado diseño contribuye al refuerzo de las vías participativas ciudadanas, originando la entrada en el Parlamento de aquellos grupos sociales cuyos intereses no se hayan convenientemente representados (LARIOS PATERNA, 2008, p. 198; 2003, pp. 88-89). La pretensión final de la iniciativa es dinamizar y servir de acicate a la instancia legislativa impidiendo que el sistema constitucional quede rehén de ella. Un hecho que se producirá en el momento en que el Parlamento permanezca impasible ante los necesarios cambios que la realidad política y el progreso histórico precisan (CARRASCO DURÁN, 2014, p. 182; VEGA, 1985, p.121).

La ILP es proyección material del derecho de participación política del art 23.1 CE . A través de ella se permite a la ciudadanía impulsar el procedimiento legislativo e interactuar con los representantes políticos buscando la deliberación sobre cuestiones tenidas por la sociedad como políticamente relevantes e insatisfactoriamente resueltas. A su fundamentación constitucional ha de añadirse una motivación social y política no menos relevante: la ILP es mecanismo corrector de la escasa participación ciudadana en una democracia desorbitadamente representativa como la española (CABEDO MALLOL, 2009, pp. 455-476). Es una institución excepcional - por su rareza en Derecho comparado - con que *podría* contarse en nuestro derecho constitucional para favorecer la interacción ciudadanos-instituciones representativas en el procedimiento legislativo. Lo

---

<sup>1</sup> Una de las definiciones de la ILP tenidas por clásicas es la formulada por Biscaretti di Ruffia (1987, p. 422) en los siguientes términos: "La *iniciativa popular* consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral".

verdaderamente relevante de la ILP no es la capacidad de influenciar la agenda política del Parlamento, sino de movilizar a la ciudadanía y generar opinión sobre temas políticamente relevantes. (ARANDA ÁLVAREZ, 2006, p. 192; PÉREZ LUÑO, 1993, pp.97-99)

La indisimulada preferencia del constituyente de 1978 en favor de la representación política relegó a la ILP a una posición funcional marginal. La valentía del legislador constituyente en incorporar al texto constitucional una rareza del Derecho Comparado no se ha correspondido con una regulación ni constitucional ni legalmente adecuada. En efecto, el bloque compuesto por la CE, la LO 3/1984, los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas garantizan la práctica nulidad de aquella por su escasa utilidad para canalizar la participación ciudadana. Cuando lo hace es para morir en el intento, impidiendo la concreción legal que refleje el posicionamiento de los promotores (VIRGALA FORURIA, 2013, p. 18). Este estado de cosas contribuye en buena medida a que los partidos sigan ocupando en solitario el centro de la escena política<sup>2</sup>. (MARCO MARCO, 2006, pp. 40-41)

La ILP del art. 87.3 CE trae origen histórico del artículo 66 de la Constitución de 1931<sup>3</sup> y de la italiana de 1947 en sus artículos 71 y 121<sup>4</sup>. Su condición de proyección material del art. 23.1 CE encuentra acomodo tanto en el Preámbulo de la LOILP como en su artículo 6º, que otorga a la Comisión Promotora la posibilidad de interponer recurso de

---

<sup>2</sup> En este sentido, es ciertamente elocuente la reflexión de Blanco Valdés (2000, p. 97) quien afirma que: “La historia de nuestra experiencia partidista en los veinte años transcurridos entre 1978 y 1988 resulta, antes que nada y sobre todo, la de la progresiva gestación de un generalizado cambio de opinión. ¿Quién no pensaba en el 78 que había que fortalecer los partidos? ¿Y quién no cree hoy, por el contrario, que los partidos ocupan un espacio desproporcionado en el funcionamiento del régimen político español?”.

<sup>3</sup> Sobre la configuración jurídica de la ILP en la Constitución de 1931, Martínez Jiménez (2012, p. 10) afirma: “Las restricciones formales eran enormes (Astarloa, 2003), ya que el 15% de electores censados implicaba la recogida de casi dos millones de solicitudes (sobre un censo de 12.953.425 electores), algo prácticamente imposible en el contexto de aquella España mayoritariamente rural. Por lo tanto, aunque se reconocía de iure, de facto se imposibilitaba su utilización, por lo que no era más que una «cláusula cerrada» destinada a no usarse”.

<sup>4</sup> Cuesta López (2008, p. 326) cuestiona la idoneidad de la traslación de los supuestos de la Constitución Italiana de 1947 a la CE 1978 en los siguientes términos: “El constituyente español, en cambio, opta por trasladar, casi literalmente, las restricciones materiales del referéndum abrogativo italiano al art. 87.3 CE. Esta traslación es discutible atendiendo a la diferencia esencial entre ambas instituciones: la iniciativa ciudadana de referéndum abrogativo se dirige al cuerpo electoral que impone su voluntad a los representantes políticos mientras que la iniciativa legislativa del ciudadano siempre puede ser rechazada en sede parlamentaria. Nuestro constituyente, además de garantizar que las propuestas de iniciativa ciudadana estarían siempre subordinadas a la voluntad de las Cámaras, también quiere ahorrar al legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles”.

amparo ante la inadmisión a trámite decretada por la Mesa del Congreso de los Diputados<sup>5</sup>.

La redacción dada a los arts. 87 a 89 de la CE hace de la ILP un mecanismo de iniciativa legislativa subsidiario respecto a la principal en manos del Ejecutivo y las Cámaras. La posición preeminente del Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa se ve nuevamente reforzada por el art. 97 CE, que le otorga la función de dirección política del país. La centralidad del Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa respondió a la desconfianza que el legislador constituyente sentía hacia posibles usos con tintes manipulativos de los mecanismos de la democracia participativa por parte de grupos minoritarios. La praxis se ha encargado de desmentir los miedos del constituyente. La inmensa mayoría de las iniciativas legislativas populares proceden de asociaciones, sindicatos, partidos y colegios profesionales. Un dato objetivo que desmiente un pretendido uso torticero o demagógico de la misma. El objetivo principal ha sido acercar temas sensibles para la ciudadanía a un escenario político que, ante la falta de interés de los partidos mayoritarios, no habrían encontrado cobertura alguna. (ARANDA ÁLVAREZ, 2006, p. 196).

La regulación constitucional de la ILP es severamente restrictiva y procedimentalmente generalista. Están excluidas de la iniciativa ciudadana el núcleo principal de las decisiones políticas, a saber: las materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. Procedimentalmente, la Constitución exige la recogida de un mínimo de 500.000 que al ser una exigencia de mínimos puede ser aumentada.

La restricción material ha sido objeto de ampliación por el legislador orgánico al incluir en el art. 2 de la LOILP la planificación económica y la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de los arts. 131 y 134 CE. Estas competencias son exclusivas del Gobierno por su condición de actor principal de la dirección política del país (art. 97 CE). La jurisprudencia del TC excluyó asimismo la ILP de la reforma constitucional. El Alto Tribunal, en la Sentencia 76/1994, inadmitió proposición de ley de iniciativa legislativa popular reformadora de la Constitución, declarando que tal competencia es exclusiva de los órganos del art. 87.1 y 2 CE. Esta actitud de cautela frente a la ILP ha sido mimetizada por las Comunidades Autónomas.

El rigor, cautela y desconfianza con que el legislador constituyente reguló la ILP y las restricciones procedimentales introducidas por el legislador orgánico en la Ley Orgánica 3/84, de 26 de marzo la convirtieron en papel mojado. La reforma de este cuerpo legal a través de la Ley 4/2006, de 26 de mayo ha traído algunas mejoras de carácter

---

<sup>5</sup> Vid. STC 76/94, F.J. 2º.

procedimental. La ILP, a pesar de la reforma de 2006, continúa siendo un mecanismo jurídico de discretísima funcionalidad como incentivador de la participación ciudadana<sup>6</sup>. Puede considerarse poco menos que un “brindis al sol”. No se comprende que en una democracia estable como la nuestra y que aspira según su Preámbulo a ser avanzada se continúe hurtando a los ciudadanos la posibilidad de influir cualitativamente en los asuntos públicos. Los ciudadanos estamos capacitados para elegir a nuestros representantes. ¿Por qué, entonces, no podemos disponer de un sistema que nos permita presentar iniciativas legislativas sobre las cuales, además, los representantes ejercen amplias competencias de fiscalización? ¿Cuáles son las razones de semejante inmovilismo? (MARCO MARCO, 2009, p. 2). En los siguientes apartados intentaremos responder a estas y otras cuestiones.

## **II. EL DESARROLLO LEGISLATIVO EN LA LO 3/1984: SU CONVERSIÓN EN LETRA MUERTA**

### **1. Los antecedentes de la LO 3/1984**

La regulación original de la figura de la ILP mediante la Ley Orgánica 3/84 hizo de este instituto de democracia participativa un espejismo jurídico. Pasados 22 años desde la redacción original de la Ley 3/84, las cautelas y rigores constitucionales que tanto condicionaron al constituyente se han mostrado más que suficientes para evitar el mal del populismo y la demagogia. Este estado de cosas pedía una reforma de la ley en pro de su funcionalidad. Tal reforma se ha llevado a cabo a través de la Ley Orgánica 4/2006. Los resultados pueden calificarse de decepcionantes debido tanto a la confluencia de factores institucionales enraizados en nuestra democracia - un sistema parlamentario fuertemente racionalizado - como a la propia naturaleza utópica de una democracia directa que para sus detractores puede provocar desapego, inestabilidad e inseguridad jurídica y política (ARANDA ÁLVAREZ, 2006, pp. 197-198).

Ambas justificaciones son susceptibles de comentarios críticos. La existencia de un parlamentarismo fuertemente racionalizado no es incompatible con la presencia de vías alternativas de participación ciudadana en el proceso legislativo. Los poderes públicos están obligados por el art. 9.2 CE a remover los obstáculos para facilitar la participación de los individuos y grupos sociales en la vida política del país. Una obligación que redobla su sentido al conservar el Parlamento intacta la prerrogativa de aceptar o descartar la iniciativa. La ILP no obstruye la normalidad parlamentaria. Todo lo contrario. Puede contribuir a dinamizar el proceso legislativo ofreciendo enfoques legislativos

---

<sup>6</sup> En este sentido, cf. Soriano, 2002, pp.111-112.

complementarios que doten de mayor legitimidad social a las propuestas legislativas. De ahí que sea lícito preguntarse si el ya de por sí preocupante desapego político del ciudadano no se ha visto reforzado por la inexistencia de vías de participación alternativas al sufragio electoral.

La lectura del Preámbulo de la Ley 3/84 establece como preceptos orientadores de la propia Ley tanto el art. 87.3 como el artículo 9.2 CE. Mencionado el derecho de los ciudadanos a la participación directa, establecidos los requisitos numéricos de la ILP y las bondades de la institución - instrumentar la participación directa del titular de la soberanía en el proceso legislativo rector de la vida en comunidad y la proposición de nuevas vías de acción legislativa de amplio calado social -, comienzan las cortapisas a su funcionalidad real. El recelo del legislador frente a la ILP se basa en primer lugar en la importancia del aprendizaje de las experiencias históricas del periodo franquista en materia de referendo. También tiene en consideración las experiencias históricas en países de nuestro entorno geográfico.

No hay como negar que la praxis histórica en materia de participación directa no fue especialmente ilustrativa. No obstante, el riesgo de una utilización demagógica del poder es igualmente posible en las instituciones de la democracia representativa. Los institutos de democracia directa son elementos de control político del poder de los Parlamentos. Su eliminación virtual posibilita el ejercicio de una soberanía ilimitada por aquellas. El sistema constitucional hunde sus raíces en el equilibrio de poderes y tan nocivo puede ser la apelación a la soberanía del pueblo como la apelación a la soberanía parlamentaria sin el pueblo. (VEGA, 1985, p. 137)

La base histórica en que se apoya la LOILP no es defendible hoy día. El sistema de partidos es estable. La democracia como forma de gobierno en España no es objeto de contestación seria. No existen corrientes populistas o demagógicas políticamente relevantes. La ciudadanía y numerosos movimientos sociales articulados reclaman una mayor participación e influencia en el proceso legislativo sin cuestionar la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno. Las numerosas plataformas asociativas ciudadanas cuentan con un grado de respaldo social de tal significación que merece ser tenido en cuenta por el legislador<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>El principal movimiento ciudadano en pro de la regeneración democrática - el 15 M - mantiene dos años más tarde un apoyo popular del 78%. Entre sus principales peticiones destacan la regeneración de las instituciones democráticas y la exigencia de una mayor participación ciudadana en las instituciones. [http://politica.elpais.com/politica/2013/05/18/actualidad/1368894896\\_892384.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/05/18/actualidad/1368894896_892384.html). Como escisión principal del movimiento 15-M se encuentra la asociación "Democracia Real ya" que aboga por un mayor control ciudadano de las instituciones y una mayor participación ciudadana. [http://politica.elpais.com/politica/2012/04/22/actualidad/1335113954\\_554411.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/04/22/actualidad/1335113954_554411.html) (acceso el 18/02/2015)

Dejar atrás el argumento de fantasmas históricos propios de otros tiempos, fortalecer la estabilidad institucional, superar la crisis política y facilitar la articulación ciudadana en busca de mayor protagonismo en las instituciones son argumentos más que suficientes para plantearnos una reforma de la LOILP con el rigor y contenido que proponemos en los siguientes epígrafes.

## **2. Los requisitos materiales y procedimentales previos a la tramitación parlamentaria**

### *2.1. La iniciación del procedimiento ante el Parlamento: la Comisión Promotora*

Como es bien sabido, el procedimiento de la ILP se inicia a través de la Comisión Promotora. Éste es el órgano protagonista cuya composición numérica o constitución formal no ha sido objeto de concreción alguna en la Ley 04/06. Una anomalía legal que supone su indeterminación numérica. Su constitución formal se lleva a cabo en el acto de presentación de la proposición de ley ante la Mesa del Congreso. Si la titularidad de la ILP corresponde a los electores, es este órgano de composición y naturaleza difusa a quien le corresponde llevar a cabo los trámites previstos en la ley, es decir, la presentación de la propuesta, la interposición de recurso de amparo ante el TC, la reclamación y recibo de los gastos de compensación, etc (HERRERO LERA, 1998, p. 285). No hay como negar que la incorrección de la técnica legislativa favorece la confusión interpretativa y la inseguridad jurídica.

La iniciación del procedimiento requiere la presentación ante la Mesa del Congreso del texto articulado de la proposición de ley con su correspondiente exposición de motivos y la identificación de los miembros que componen la Comisión Promotora (art. 3.2). El articulado de la ley 03/84 imponía la obligatoriedad de justificar de forma escrita las razones de la proposición y toma en consideración de la iniciativa. Con ello cerraba la puerta a la comparecencia de algún miembro de la Comisión en el Pleno de la Cámara para defender el texto presentado. La LO 04/06 ha paliado parcialmente esta injustificable exclusión de la defensa *in voce* de la propuesta al remitir la concreción de tal garantía al Reglamento de las Cámaras en la fase de tramitación de la iniciativa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El art. 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados dice así: Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla.

## *2.2. El principal escollo a la funcionalidad de la ILP: las múltiples causas de exclusión material e inadmisión procedimental*

El principal foco de polémica del texto de la ley es el referido a las causas de inadmisión de la proposición de ley del texto consolidado de la Ley 3/1984. De entre ellas sobresale el elenco de causas de exclusión material del artículo 2º. Las causas que condujeron a la exclusión de tales materias obedecieron a motivaciones de distinta naturaleza - bien políticas, bien jurídicas - y que por su relevancia serán objeto de comentario individualizado. El artículo 2º de la ley repite las restricciones del artículo 87.3 CE e incorpora un quinto ámbito material. La reforma legal ha eliminado la causa de inadmisibilidad referida a la existencia de proposición no de ley aprobada por una Cámara sobre la materia de ILP, una restricción injustificable ante la distinta naturaleza de las proposiciones no de ley.

El primer bloque, el de mayor relevancia cuantitativa y cualitativa, es el formado por el conjunto de materias sobre las que recae Ley Orgánica referidas en el art. 81.1 CE<sup>9</sup>. En este apartado se engloban las materias relativas a derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución - entre las cuales está el Defensor del Pueblo (art. 54 CE), la propia ILP (art. 87.3 CE), el Consejo de Estado (art. 107 CE) o el Tribunal Constitucional (art. 165 CE), entre otros ejemplos-.

La exclusión del art. 81.1 CE obedece a una doble motivación. El art. 75 CE excluye la posibilidad de delegar a las Comisiones legislativas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. Una prohibición que se aplica igualmente al electorado. No obstante, la principal motivación es de carácter político. El legislador pretendió evitar el impulso ciudadano en materias que afectaban al corazón de la convivencia y que pudieran ser potencialmente objeto de excesos y actitudes demagógicas y populistas. Una justificación hoy día insostenible. La ciudadanía debe poder presentar iniciativas populares en todas aquellas materias atribuidas competencialmente a las Cámaras para proteger en todo caso el interés público, sea admitiendo o rechazando la propuesta (LARIOS PATERNA, 2003, p. 221).

Este bloque supone en sí mismo una restricción material de tal calibre que hace de la ILP un instituto de uso marginal<sup>10</sup>. Excluir la posibilidad de que el ciudadano participe en

---

<sup>9</sup>La limitación material de reserva de ley orgánica ha supuesto el rechazo de casi el 40% de las iniciativas populares presentadas ante la Mesa del Congreso. Cf. con Martínez Jiménez, 2012, p.15.

<sup>10</sup>Sobre la interpretación de la amplitud de la reserva material de ley orgánica en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, vid. por todos, García de Enterría y Fernández, 2011, pp. 141-149.

el impulso legislativo de los asuntos más relevantes de la convivencia democrática reduce al mínimo las cuestiones alternativas con capacidad de movilización de sectores sociales extensos (LARIOS PATERNA, 2003, p. 222). Un grave perjuicio que puede verse incrementado por la interpretación extensiva que de los límites materiales pudiera hacerse en el juicio de admisibilidad por el órgano legitimado para la aceptación o rechazo de la propuesta: la Mesa del Congreso (BIGLINIO CAMPOS, 1987, pp.112-113). Un juicio de admisibilidad que, dicho sea de paso, supone una notoria excepción al simple control formal y de su adecuación a Derecho del resto de las proposiciones de ley.

Nos encontramos ante la más imprecisa e injustificada de las limitaciones impuestas a la aplicación práctica de la ILP. Por una parte han de salvarse las incertidumbres propias del diseño constitucional de la reserva de ley orgánica. De otra parte caben interpretaciones extensivas por parte de la Mesa del Congreso. La única contramedida es la posibilidad de recurrir en amparo.

La exclusión de las materias de naturaleza tributaria y de carácter internacional se justifica en el respeto al principio representativo que permea el texto constitucional. Las materias que por su propia naturaleza corresponden al Parlamento escapan al impulso legislativo del electorado. Los tributos son configurados como competencia exclusiva de los Parlamentos democráticos con el ánimo de evitar abusos sucedidos en el Antiguo Régimen o en regímenes de corte dictatorial (RAMÍREZ, 1985, p. 143). La política internacional es competencia del Gobierno en su condición de director de la política interior y exterior (art. 97 CE). A esta circunstancia hay que añadir la complejidad técnica de la firma de los Tratados Internacionales.

La exclusión de la ILP en materia de tributos o política internacional es doblemente justificada por Biglinio Campos, bien ante posibles intenciones demagógicas en busca de la eliminación de tributos, o bien por presiones a los poderes públicos en materias de política exterior<sup>11</sup>. La cuestión tributaria en un Estado como el español *tributariamente asimétrico* es un tema especialmente delicado sometido a difíciles equilibrios interterritoriales. Para Cuesta López, la naturaleza de la iniciativa legislativa como proyección del derecho fundamental a la participación política debería ser argumento suficiente para que operase una aplicación restrictiva de las exclusiones en materia tributaria dirigidas a la eliminación de un tributo o la proposición que ley que afecte a materias reguladas por Tratados internacionales (CUESTA LÓPEZ, 2008, p. 328). No debe olvidarse que el procedimiento de la ILP es tan solo una propuesta de iniciativa sometida al control absoluto por parte de las Cámaras. Un motivo que justifica

---

<sup>11</sup>Cf. Biglinio Campos, 1987, p. 109. En sentido similar, cf. Astarloa Villena, 2002, p. 291.

sobradamente una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad (ARAGÓN, 1985, p. 305)<sup>12</sup>.

En política exterior hay precedentes que juegan en contra de la presunta neutralidad de los poderes públicos en consultas al electorado. Nos referimos a las diferentes sensibilidades para hacer uso del referéndum consultivo del art. 92 CE. Nadie olvida su uso para decidir la entrada de España en la OTAN en 1985. Sin embargo, en una decisión que puede calificarse de inaudita, se entendió que no procedía su convocatoria para interpelar a la ciudadanía acerca de la entrada de España en la Guerra de Irak. Una y otra situación, con inúmeras y complejas consecuencias políticas, jurídicas, económicas y sociales, ponen de manifiesto que también los representantes políticos pueden hacer uso interesado y demagógico de los institutos de participación. Como afirma Vega (2007, p. 125)

[...] el problema del referéndum y el de la iniciativa no es el de su reconocimiento y regulación por el ordenamiento constitucional, sino el del uso o abuso que de ellos pueda hacerse por los propios poderes constituidos, cuando, conculcando la lógica del sistema, los utilizan en una perspectiva diferente y con unos fines distintos de los legalmente previstos.

El cuarto apartado del art. 2º alude a las prerrogativas de gracia. La inclusión de este apartado responde a motivaciones de marcado carácter político. Como es bien sabido, el monopolio de la coacción física legítima es prerrogativa exclusiva del Estado<sup>13</sup>. Tan sólo el Estado tiene la potestad legítima de castigar. El derecho a castigar encuentra su reverso en el derecho de gracia, que no es sino el derecho a conceder indultos ante situaciones de desproporcionada dureza de la ley formal. Una prerrogativa formal del Rey cuya competencia material es del Poder Ejecutivo (art. 62.i CE ). Es ésta una facultad que por su propia naturaleza puede ser susceptible de utilización con tintes políticos. Posibles usos demagógicos de minorías que pudieran presionar para conseguir el indulto o gracia de delincuentes políticos motivaron al legislador constituyente a excluirla de las materias susceptibles de iniciativa popular (ASTARLOA VILLENA, 2002,

---

<sup>12</sup> No es ésta la línea de actuación ni de la Mesa del Congreso ni del propio Tribunal Constitucional, quien en el Auto 26/1958, de 16 de enero y en el Auto 592/1985, de 18 de septiembre, confirmó la inadmisibilidad de iniciativas legislativas populares que incidieran en materia tributaria.

<sup>13</sup> Sobre tal instrumento coercitivo, Pérez Royo (2010, p. 54) afirma: "Se trata, sin duda, del elemento más conocido y más pacíficamente admitido de todos los que definen el Estado. El Estado no es solamente un poder político sino un poder en régimen de monopolio, un poder que no tolera la existencia de competidores".

pp. 291-292; ESTEBAN; LÓPEZ GUERRA, 1982, p. 90; BIGLINIO CAMPOS, 1987, pp.108-109).

Cierra el grupo de materias excluidas la planificación de la actividad económica general y la Ley de Presupuestos Generales del Estado de los arts. 131 y 134 respectivamente. Tales competencias son expresión lógica de la condición del Ejecutivo de director de la política económica del Estado. Complementariamente, el art. 143.6 CE establece que cualquier propuesta que redunde en una modificación al alza o la baja de los ingresos presupuestarios precisa inexcusablemente de la conformidad del Gobierno para su posterior tramitación. Las posibilidades de participación ciudadana en el ámbito de la planificación económica se canalizan a través del entramado de organizaciones sociales, profesionales, económicas, políticas y sindicales integradas en el Consejo Económico y Social, según redacción del art. 131.2 CE (MENÉNDEZ MENÉNDEZ, 1987, p. 1730).

Una última restricción material no regulada en el texto de la ley es la exclusión de la ILP para la activación del procedimiento legislativo conducente a la reforma de la CE (art. 166 ). Resulta sorprendente que la CE, al tiempo que equipara la iniciativa legislativa ordinaria con la iniciativa de reforma, excluya a la ILP de ésta última. Tal planteamiento encierra una contradicción entre la proclamación en sede teórica de los principios de soberanía popular y poder constituyente del pueblo. El pueblo queda excluido de la actuación del poder constituyente, aun cuando nuestro ordenamiento equipara las iniciativas legislativas ordinarias y de reforma.

La relevancia del principio de participación del art. 9.2 CE, junto a la categoría de derecho fundamental a la participación política del art. 23.1 CE, debieran haber sido argumentos más que suficientes para incluir la reforma constitucional dentro del ámbito de la ILP. Una iniciativa que por su propia relevancia e implicaciones en la articulación estatal debería exigir un número de firmas superior al genérico de 500.000. Pero el constituyente, en una decisión que puede calificarse de absurda, entendió que con ello evitaba hipotéticos usos arriesgados o demagógicos desestabilizadores del sistema<sup>14</sup>. (VEGA, 2007, pp. 134-138)

La amplitud de materias excluidas responde a una decisión eminentemente política en el contexto de una cultura de ejercicio del poder fuertemente hermética por parte de

---

<sup>14</sup>En sentido contrario, Pérez Royo (1987, p. 143) afirma sobre las conclusiones de De Vega lo siguiente: "Los argumentos son razonables, aunque, desde luego, tan razonablemente se podría argumentar lo contrario, es decir, que dada la prudencia con que se debe afrontar el tema de la reforma de la Constitución, la iniciativa debe partir de los instrumentos de articulación política característicos de los Estados democráticos modernos, es decir, de las instituciones representativas. Que ésta es la mejor garantía para que la reforma se desarrolle con la serenidad y la ponderación que el tema requiere".

los operadores jurídicos. Los mecanismos de democracia participativa, convenientemente diseñados, no suponen un peligro para el Estado constitucional en general y los poderes constituidos en particular. Son, por el contrario, una valiosa contribución en aras a reforzar los sistemas de frenos y contrapesos que forman parte de su esencia<sup>15</sup>. La experiencia ha venido demostrando que no es a través de la ILP desde donde se han producido los ataques a la representación. No se ha suprimido un riesgo real puesto que nunca se ha comportado como tal. En vez de utilizar sus virtudes se ha optado por incrementar sus inconvenientes, reduciéndola al ostracismo político. (VEGA, 2007, pp. 122-138)

La conjunción de ambos factores - las restricciones materiales en sede constitucional y su extensión en la LO - reducen la ILP a un mecanismo participativo materialmente ineficiente. Los campos normativos particularmente delicados quedan fuera de su ámbito de actuación. En este punto se constata nuevamente el desproporcionado conservadurismo de los operadores jurídicos. Los ámbitos de decisión primarios continúan siendo, 35 años más tarde, prerrogativa exclusiva de nuestros representantes políticos.

A las limitaciones materiales hay que añadir limitaciones procedimentales. El apartado c) del artículo 5º merece un breve comentario. Es causa de rechazo el que la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí. La excesiva vaguedad del articulado introduce un amplio margen de discrecionalidad en favor de la Mesa del Congreso sin reflejo en las proposiciones de ley presentadas por otros actores - Cámaras de las Cortes y Parlamentos Autonómicos -. Una prueba más del recelo del legislador hacia la ILP.

El punto d) del artículo 5º establece como causa de inadmisión la existencia previa en el Congreso o Senado de un proyecto de ley en trámite de enmiendas que verse sobre el mismo objeto. En abstracto, su objeto es evitar que los ciudadanos insistan en demandas normativas que en su momento de presentación sean objeto de estudio por las Cámaras. La identidad de objeto es un requisito de exclusión necesario pero no suficiente. El pluralismo ideológico posibilita que sobre un mismo objeto puedan existir planteamientos ideológicos contrapuestos o complementarios que merezcan ser objeto de igual

---

<sup>15</sup>En sentido similar, pero con matices, Castellá Andréu (2013, p. 204) afirma: "La insoslayable regeneración democrática no pasa por la substitución de la forma de estado constitucionalizada, la democracia representativa, por la democracia directa, sino sobre todo por la mejora de la democracia representativa. A esta mejora debería contribuir la potenciación de la democracia semidirecta y participativa (iniciativa legislativa popular - ILP -, audiencias, foros de participación). En consecuencia, tales instituciones participativas no pueden quedar relegadas a una posición marginal como la que han ido asumiendo en nuestra democracia representativa, ni tampoco actuar como "contrapoder", lo que sería más propio de determinados tipos de referéndum - no presentes en nuestro ordenamiento - como el revocatorio".

consideración. De lo contrario, proposiciones con coincidencias parciales o sustanciales pero diversas en las soluciones propuestas pueden verse indebidamente desatendidas.

Esta insuficiencia parece corregirse parcialmente en el punto e) al hablar de contenido igual o substancialmente equivalente. No obstante, hubiera sido deseable establecer como criterio de inadmisión no solo la identidad de contenido sino también el ya haber sido admitida a trámite otra iniciativa equivalente (MARCO MARCO, 2009, p. 15). Esta inconcreción abre la puerta a la utilización fraudulenta de la iniciativa legislativa al permitir a un colectivo presentar una proposición manifiestamente irregular y bloqueando posibles alternativas legítimas de cualesquiera otros colectivos.

### *2.3. El juicio de admisibilidad*

Es este el momento procesal de mayor relevancia en la tramitación de la ILP. Su adecuado o inadecuado ejercicio incide directamente en la protección o vulneración del derecho de participación, sea en las funciones parlamentarias de los representantes, sea de los propios ciudadanos. Como indica el artículo 5, la Mesa del Congreso dispone de un plazo de 15 días para determinar la admisibilidad de la ILP. La jurisprudencia del TC admite la posibilidad de que vía Reglamento de las Cámaras se regule el examen de idoneidad más allá de los requisitos formales ante la existencia, como en la ILP, de límites materiales establecidos por la CE. (Sentencia 38/1999, FJ 3ºB). El juicio de admisibilidad es manifiesta excepción a la actividad ordinaria de calificación y admisión del resto de proposiciones de ley cuya amplitud queda delimitada al control de los requisitos formales y, en su caso, de adecuación al Derecho (CUESTA LÓPEZ, 2008, p.343).

### *2.4. La recogida de firmas*

De verificarse la idoneidad formal, material y de contenido de la iniciativa ciudadana se inicia el procedimiento de recogida de las 500.000 firmas. Si nos asomamos al Derecho Comparado nos encontramos con que la cifra numérica exigida a los ciudadanos españoles es significativamente mayor que la requerida en países de nuestro entorno geográfico. Esta exigencia ha supuesto una barrera de difícil franqueo<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En este sentido, Martínez Jiménez (2012, p. 17) afirma: "La mayor barrera que encuentra la ILP está en la necesidad de recoger 500.000 firmas ante fedatarios públicos en el plazo de nueve meses, lo que supone un impedimento prácticamente insalvable. De hecho, de las pocas ILP que han conseguido salvar el durísimo filtro de la inadmisión, tan solo nueve consiguieron las firmas necesarias." En relación a las cifras numéricas exigidas para la toma en consideración, Portugal (35.000), Italia (50.000), Holanda (40.000) y Austria (100.000) imponen cifras numéricas ciertamente más bajas que las exigidas por España".

En caso de rechazo de la iniciativa la Comisión Promotora puede recurrir en Amparo la resolución ante el TC. Con ello, el legislador ha pretendido evitar la indefensión que pudiera producirse ante una eventual resolución arbitraria de la Mesa del Congreso que, debe recordarse, se trata de un acto parlamentario sin fuerza de ley que escapa al control de la jurisdicción ordinaria. El poder recurrir en amparo es manifiesta evidencia de que la ILP es proyección material del derecho de participación política del art. 23.1 CE<sup>17</sup>.

El art. 7.2 LOILP fija el inicio del cómputo temporal para la recogida de firmas en el momento en que la Junta Electoral Central notifique a la Comisión Promotora la admisión a trámite de la iniciativa. El legislador ha sido consciente de las dificultades que un plazo de 6 meses conllevaba para la recogida de las 500.000 firmas. Por ello lo ha ampliado a 9 meses y podrá ser objeto de posible extensión por 3 meses más de apreciarse por la Mesa del Congreso la existencia de causa mayor (art. 7.3).

La jurisprudencia del TC ha determinado el carácter excepcional de la prórroga, que será objeto de interpretación y aplicación restrictiva<sup>18</sup>. La atribución de la facultad de extender el plazo a la Mesa del Congreso resulta inconsistente. Ésta se encuentra al margen del seguimiento del proceso, pudiendo desconocer la relevancia de posibles contingencias que justifiquen la extensión. El plazo de recogida de las firmas, según demuestra la práctica, precisa ser ampliado siempre. La gran mayoría de las iniciativas presentadas en el Congreso no alcanzan la fase de toma en consideración por no haber podido reunir el número de firmas en el plazo establecido en los cómputos temporales establecidos en la legislación.

El órgano encargado de velar por la regularidad del procedimiento de recogida de firmas es la Junta Electoral Central. Los ciudadanos disponen de dos vías alternativas: o bien ante Notario, Secretario Judicial o Secretario Municipal del municipio en que aquel figure como elector o bien mediante la firma electrónica (arts. 9.2 y 7.4 respectivamente). Esta nueva posibilidad supone una herramienta de gran utilidad en el cumplimiento de las condiciones de recogida de las firmas. La parquedad de la regulación conlleva la remisión obligatoria a la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la

---

<sup>17</sup> Vid. TC, Auto 140/1992 (FJ 2º).

<sup>18</sup> El Auto 140/1992, de 25 de mayo, FJ 3º afirma que: "Tampoco es irrazonable pensar que la decisión de la concesión de la prórroga no puede dejarse en manos de las partes y que, dado que la prórroga de un plazo es una excepción al término general y común, esta posibilidad debe ser interpretada y aplicada restrictivamente, porque -según se dice en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1984 «resulta evidente la inconveniencia de que el proceso quede abierto con carácter indefinido». En consecuencia, no cabe emplear aquí -como se intenta en la demanda- la lógica derivada de un favor libertatis, sino antes bien la contraria: preservar la conveniencia de que un procedimiento de recogida de firmas, por lo que tiene en común con una campaña o contienda electoral, no se prolongue indefinidamente".

Sociedad de la Información, que ha supuesto la consolidación definitiva de la firma electrónica en el ámbito administrativo.

Reunidas las firmas necesarias la Comisión Promotora las enviará para su recuento y validación a la Junta Electoral Central, asistida por la Oficina del Censo Electoral. En el plazo de 15 días se realiza la comprobación y recuento inicial de dichas firmas (art. 11.1). La certificación definitiva es realizada por la Junta Electoral Central y enviada a la Mesa del Congreso (art. 12).

El análisis de los requisitos materiales y procedimentales que ha de superar la propuesta de ILP para poder ser tomada en consideración por los parlamentarios contradice su naturaleza y funciones. El desproporcionado elenco de materias excluidas de la iniciativa impide a la ciudadanía - ¡titular del derecho! - la presentación de propuestas que versen sobre los asuntos fundamentales de la convivencia democrática. El legislador orgánico se ha encargado de añadir una restricción adicional al ya severo elenco constitucional. Por si ello no bastase, los requisitos procedimentales establecidos constitucional y legalmente imponen a los promotores una auténtica carrera de obstáculos sin parangón en el Derecho comparado europeo. Con un cuadro como este resulta poco menos que una heroicidad que los Promotores logren llegar a la fase de tramitación parlamentaria en la que, como se verá, les aguardan nuevas sorpresas de desigual contenido.

### **III. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA**

La fase de tramitación de la proposición de ley para su consideración por el Pleno se inicia con su inclusión en el orden del día de acuerdo a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras (art. 13). La reforma 4/2006 ha supuesto dos mejoras procesales. Por una parte ha establecido un plazo máximo de 6 meses acabando con la indeterminación temporal de la regulación anterior. Al margen de la idoneidad de la fuente de referencia - parece más adecuada su regulación en el RCD al tratarse de cuestiones de orden interno -, con ello se ha pretendido evitar que ciudadanos y promotores se vean injustamente afectados por dilaciones excesivas que acaben por desnaturalizar la propuesta ciudadana provocadas por consideraciones del juego parlamentario o intereses electorales<sup>19</sup>. Paralelamente se ha puesto fin a la esperpéntica situación

---

<sup>19</sup> En este sentido, Larios Paterna (2008, p. 196) afirma: “[...] cabe valorar muy positivamente este tipo de medidas porque el control que la Cámara tiene en la priorización de asuntos y las nulas o escasas posibilidades de los proponentes de la iniciativa para influir en ello pueden provocar que una iniciativa de origen popular pueda ser relegada y con ello perder actualidad o quedar muy alejada del momento en que se plantea por sus proponentes”.

anterior en la que la defensa de la proposición de ley estaba limitada a su lectura previamente redactada.

El art. 13.2 prevé la posible participación de algún miembro de la Comisión Promotora en la fase de tramitación parlamentaria remitiendo su concreción a los Reglamentos de las Cámaras. Esta remisión reglamentaria en el cuerpo de la ley está justificada por mandato constitucional (arts. 87.1 y 89.1 CE). No puede considerarse una grave exlimitación material el que la propia ley hubiera establecido la garantía de comparecencia. De esta forma los interesados conocerían con mayor exactitud el contenido de su derecho. La dependencia de una hipotética reforma del Reglamento de las Cámaras deja en entredicho la virtualidad práctica de esta mejora.

Esta previsión contribuiría no solo a la mejora del procedimiento de aprobación de tales iniciativas al incorporar al debate de toma de consideración el diagnóstico social motivador de tal propuesta y posibles soluciones. También lo haría a la realización del pluralismo político y la integración de intereses al permitir la presencia en la Cámara de los promotores. Otros beneficios paralelos, no menores, serían la intensificación de los principios de transparencia y publicidad de la actividad legislativa y el refuerzo de la legitimidad y eficacia de las leyes. Tales beneficios no alteran la función legislativa parlamentaria ni el monopolio parlamentario en la adopción de la decisión. (LARIOS PATERNA, 2008, p. 203)

El art. 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula la comparecencia de los Miembros de la Comisión exclusivamente para el supuesto de la presentación de iniciativas legislativas por parte de las CCAA<sup>20</sup>. Ha de seguirse esperando que los operadores legislativos den cobertura a una exigencia de participación plena de sentido común. Sería igualmente lógico que en línea con las leyes catalana y navarra se extendiera la participación a la fase de deliberación de la Comisión Legislativa así como a la del Pleno. En este último supuesto con voz pero sin derecho de voto<sup>21</sup>.

Una garantía procesal relevante es el no decaimiento de la ILP en fase de tramitación parlamentaria por la disolución de una de las Cámaras. La Mesa del Congreso puede

---

<sup>20</sup>Art. 127 RC. Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquella.

<sup>21</sup> Como afirma Pérez Alberdi (2013, p. 349): "Estas medidas no alterarían la capacidad decisoria de las Cortes Generales, y sin embargo, contribuirían a la realización del principio participativo ex artículo 9.2 de la CE y del pluralismo político que son dos condiciones imprescindibles para el logro de la Democracia avanzada que propone el Preámbulo de la Norma fundamental".

decidir la retracción de la iniciativa a la fase que estime conveniente con el límite de exigir acreditar nuevamente la validez de las firmas (art. 14). La retroacción de la iniciativa sólo debería operar en el supuesto de una variación sensible en la composición del arco parlamentario que diere lugar a la configuración de nuevas mayorías.

El articulado de la ley concluye con el resarcimiento de los gastos de aquellas proposiciones de ley que hubieran alcanzado la tramitación parlamentaria por el Estado a la Comisión Promotora. Este hecho se produce en el momento en que la Junta Electoral Central confirma a la Mesa del Congreso el cumplimiento en tiempo y forma de la recogida de firmas. No se precisa la toma de consideración por parte de las Cámaras para su devengo. La ley fija un techo de 300.000€ convenientemente actualizados según IPC (art. 15). El pago de los gastos es un acicate para la presentación de iniciativas. Cuesta imaginar a un grupo de ciudadanos desembolsando una cantidad nada despreciable a fondo perdido. La experiencia práctica viene demostrando que la gran mayoría de las iniciativas planteadas han decaído precisamente por no haber podido cumplir con el requisito numérico exigido por la ley, circunstancia que resta eficacia a este aspecto de la reforma.

La reforma de la LOILP 4/2006 ha traído consigo algunas mejoras respecto a la paupérrima regulación establecida en la LOILP 3/84 en la fase de tramitación parlamentaria. De entre ellas cabe destacar la limitación temporal de la toma en consideración y la posibilidad de defensa oral de la propuesta por algún miembro de la Comisión. La eficacia de esta última hubiera sido mayor de haberse incluido en el cuerpo de la ley sin tener que esperar a un hipotético desarrollo en el Reglamento del Congreso. El resarcimiento de los gastos, medida lógica, no lleva en consideración una praxis en que precisamente el requisito de las 500.000 firmas es la causa principal de rechazo de la propia iniciativa. El balance general de este conjunto de medidas, no hay como negarlo, ha supuesto un tímido e insuficiente avance en la mejora de las condiciones materiales de ejercicio de un derecho fundamental. Una afirmación que trataremos de justificar con mayor profundidad en los siguientes apartados.

#### **IV. LA PERSISTENCIA DE SUS PRINCIPALES DEFECTOS**

Es momento de realizar un breve análisis empírico sobre la relevancia que la ciudadanía y las organizaciones sociales ha concedido a la ILP y el grado de éxito que las iniciativas presentadas han tenido. Los datos empíricos son ciertamente desalentadores: desde su puesta en práctica en 1984 tan solo una de las 59 proposiciones ciudadanas - más 7 pendientes de calificación - presentadas ante la Mesa

del Congreso ha sido finalmente adoptada como ley ordinaria por las Cortes y subsumida en otro proyecto de ley<sup>22</sup>.

La contundencia de tales cifras habla por sí sola del rigor material, formal y procedimental que pesa sobre un instituto de democracia participativa “herido de muerte” (SORIANO, 2002, p. 111). Una situación agravada por dos factores complementarios. En primer lugar por una jurisprudencia del TC en completa sintonía con los juicios de admisibilidad de la Mesa del Congreso. En segundo término, por una actitud inflexible del legislador en la emisión del juicio de oportunidad política.

Este panorama no ha retraído a la ciudadanía en el uso de la ILP. Todo lo contrario. El número de iniciativas presentadas ante el Congreso experimenta un suave pero constante incremento<sup>23</sup>. La ILP sigue siendo para la ciudadanía un instituto de democracia participativa a través de la cual ejercer el derecho de participación política del art. 23.1 CE. La persistencia de la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales en impulsar el procedimiento legislativo desmiente la idea de despolitización y desinterés ciudadano en la gestión de los asuntos públicos. La última prueba de ello ha sido la reciente ILP conocida como “dación en pago”. Esta iniciativa llegó a recabar 1.402.854 firmas<sup>24</sup>.

La notable contradicción entre la regulación jurídica de la ILP y una realidad socio-política marcada por el persistente interés ciudadano en participar en el procedimiento legislativo a través de la ILP constituyen una poderosa razón para la proposición de reformas que posibiliten y mejoren su eficacia material. La primera reforma a acometer es la del art. 87.3 CE mediante el procedimiento del art. 167 CE<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Cf. Martínez Jiménez, 2012, p.19; Pérez Alberdi, 2013, p. 320. Información disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es) (ultimo acceso 18/02/2015)

<sup>23</sup>El número de iniciativas presentadas en el Congreso de los Diputados en las últimas 5 legislaturas ha sido de 11 en la VI, 13 en la VII, 13 en la VIII, 23 en la IX y 17 en la actual. Datos disponibles en [www.congreso.es](http://www.congreso.es) (acceso el 18/02/2015).

<sup>24</sup>El número total de firmas y su distribución por CCAA puede comprobarse en <http://afectadosporlahipoteca.com/2013/02/09/la-ilp-para-la-dacion-en-pago-recoge-1-402-854-firmas-de-apoyo/>. (acceso el 18/02/2015)

<sup>25</sup>Artículo 167 CE. 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El sistema constitucional se legitima en la exigencia de adecuar la realidad jurídica a la realidad política. Es a ésta exigencia de equilibrio entre ambas realidades a la que responde el mecanismo de la reforma constitucional. Seguir afirmando que la actual regulación constitucional y legislativa de la ILP responde a la realidad política es una ilusión de jurista. Es tanto como establecer un distanciamiento de imprevisibles consecuencias entre la normativa constitucional que va por un lado y la vida política efectiva que discurre por otro (VEGA, 2007, pp. 67-68). El mecanismo de la reforma, lejos de ser un riesgo para el Estado constitucional democrático, es un instituto revitalizador y de defensa del mismo.

Nuestra realidad jurídica continúa ignorando las razonables demandas de una participación ciudadana más eficiente en las instituciones políticas. Hoy día están plenamente superadas las causas histórico-políticas que originaron los desmedidos celos hacia la ILP. El sistema de partidos español es estable; nuestra democracia es formalmente sólida; no existen corrientes populistas o demagógicas socialmente relevantes desestabilizadoras del sistema. Estos argumentos se ven complementados por otro de especial relevancia: la sociedad española está asistiendo a un proceso de rearticulación política mediante el cual está demandando la ampliación de los canales participativos con el objetivo de fortalecer la legitimidad social de las instituciones y la democracia como sistema político<sup>26</sup>.

La reforma del art. 87.3 ha de realizarse siguiendo la vía del art. 167 CE. El nuevo texto ha de resaltar las virtudes de la iniciativa legislativa popular como elemento de dinamización y perfeccionamiento del proceso legislativo permitiendo la defensa en las instituciones representativas de nuevos planteamientos ideológicos, técnicos e intereses. La democracia representativa no tiene por qué verse amenazada. Todo lo contrario. Enriquecer el debate político, abriendo las instituciones a la ciudadana, fortalece la credibilidad en la democracia representativa<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>En este sentido, Cuesta López (2008, p. 409) afirma: “Las comunidades políticas con auténtica vocación democrática están llamadas a organizar sus espacios institucionales de participación ciudadana. Desde nuestro punto de vista, la participación del ciudadano en la conformación de las decisiones públicas no constituye una amenaza para la democracia representativa de corte liberal, sino un acicate para la realización de sus valores esenciales”.

<sup>27</sup>En este sentido, Larios Paterna (2003, p. 173) afirma: “El pluralismo político se expresa de modo principal en la institución parlamentaria donde están representadas las diversas opciones ideológicas presentes en la sociedad y la integración de los intereses que tiene lugar en la misma se manifiesta de forma principal en el procedimiento legislativo. Tal función integradora puede ser potenciada y completada con una mayor participación ciudadana, a través de las organizaciones y entidades en que se organizan los individuos, cuando sus intereses puedan resultar afectados por la regulación que se está gestando, de modo que la defensa de los mismos no quede reservada únicamente a los partidos políticos por conducto de los grupos parlamentarios”.

## V. ALGUNAS PROPUESTAS PARA MEJORAR SU PULSO VITAL

Que la actual regulación normativa - constitucional y legal - es manifiestamente mejorable es una afirmación que no ha de sorprender a nadie. El propósito de este apartado es exponer una batería de reformas que incida en la mejora de su eficacia material. Lo haremos respetando el orden de exposición analítico realizado.

La primera gran reforma, imprescindible para recuperar la funcionalidad de la ILP, es la reducción de los límites materiales. La ILP recobrará su sentido si se posibilita la iniciativa ciudadana en materia de derechos fundamentales y régimen electoral, materias que en principio son susceptibles de generar una mayor movilización e interés social dada su centralidad para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. El activismo ciudadano está dando muestras inequívocas de interés y conocimiento técnico más que adecuado en el uso de las fórmulas participativas que merecen otra respuesta por parte del legislador. Ha de desterrarse de una vez el mito de la incapacidad ciudadana para proponer iniciativas legislativas en materias de "especial sensibilidad". La organización de la vida en comunidad debe permitir la participación del conjunto de la ciudadanía en su producción normativa.

La transparencia procedimental y la interacción entre Comisión Promotora y órganos parlamentarios es otra de las áreas de mejora. Una contribución estimable sería el facilitar asesoramiento institucional a los promotores sobre los límites y extensión de las barreras materiales, formales y procedimentales. Con ello se mejoraría el refinamiento técnico de las propuestas.

La Comisión Promotora debe contar con la garantía de personarse en el juicio de admisibilidad para clarificar aquellos extremos dudosos de la propuesta y disponer, en su caso, de un plazo temporal para su subsanación. Igualmente debería garantizarse la presencia de la Comisión en la fase central del procedimiento mediante la audiencia pública ante la respectiva comisión legislativa. Los promotores podrían fijar sus posiciones frente a enmiendas presentadas a la iniciativa legislativa. (CUESTA LÓPEZ, 2008, pp. 420-4; LARIOS PATERNA, 2008, p. 195)

Un aspecto especialmente polémico es la posible retirada de la iniciativa legislativa una vez tomada en consideración por la Cámara. El art. 129 RCD requiere el acuerdo del Pleno para que la propuesta de retirada tenga efectos. Dicho en otros términos: los proponentes cuentan con el derecho a solicitar la retirada cuya efectivación es prerrogativa de los representantes políticos. Ello implica reconocerles implícitamente la función de velar por los principios de la propuesta y no manutención ante las enmiendas - legítimas - que la Cámara pudiera realizar. La regla general ha de ser la solicitud de retirada condicionada a la aprobación del Pleno. Mayor complejidad reviste la atribución

del derecho directo de retirada a la Comisión Promotora ya que, al no estar reconocido al resto de proponentes, supondría una alteración del régimen de retirada de las iniciativas parlamentarias. (LARIOS PATERNA, 2008, p. 196).

Otro de los puntos clave de la reforma es la reducción del número de firmas exigidas para la tra . Esta cifra viene siendo un obstáculo casi insalvable a pesar de las mejoras introducidas mediante la denominada firma electrónica<sup>28</sup>. Exigir una intensa movilización social mediando una restricción que excluye de la iniciativa ciudadana las materias de mayor interés en la vida política de la comunidad resulta cuanto menos paradójico. Tan solo grupos sociales organizados, en su mayoría vinculados a partidos o sindicatos, dispondrían de los medios adecuados para alcanzar tales cifras. El derecho comparado añade mayor confusión a la decisión del legislador constituyente. La cifra exigida por nuestro constituyente es sensiblemente superior a la establecida en países democráticos de nuestro entorno geográfico. Especialmente llamativos son los casos de Portugal o Italia, países con los cuales España comparte características socio-políticas trasladadas en numerosos casos al texto de la CE 1978<sup>29</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

La ILP es un instituto jurídico cuyo adecuado diseño normativo permite revitalizar el juego dialéctico entre los representantes políticos y la ciudadanía al introducir en el debate político cuestiones insatisfactoriamente resueltas. Ha de entenderse como una herramienta complementaria al mecanismo de la representación política que lejos de suponer una amenaza contribuye a su perfeccionamiento. Una ciudadanía que participa es una ciudadanía implicada en el juego dialectico que ha de caracterizar al gobierno democrático. Esta afirmación, en apariencia obvia, no debería pasarse por alto en un contexto de crisis de legitimidad institucional como el presente.

El legislador constituyente español no pareció entenderlo así a tenor de la regulación constitucional del artículo 87.3 CE. El análisis de su contenido rebela su disfuncionalidad material. No sin razón parte significativa de la doctrina la califica como un brindis al sol o una herramienta participativa herida de muerte. Este marco desproporcionadamente

---

<sup>28</sup> En este sentido, Cuesta López (2008, p. 418) afirma: "La imposibilidad de reunir el número de firmas necesarias en el plazo fijado por la legislación es una causa de fracaso especialmente significativa para las iniciativas ciudadanas que fueron admitidas a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados".

<sup>29</sup> La cifra de 500.000 signatarios supone el 1,45% de un censo electoral cifrado en 34.297.301 electores. Países como Portugal (35.000 firmas) e Italia (50.000 firmas) presentan cifras absolutas y porcentajes de censo requeridos sensiblemente inferiores al español. En el caso de Portugal, el porcentaje es del 0,30% y en el caso italiano, 0,09%. Cf. con Martínez Jiménez, 2012, p.17.

restrictivo imposibilita cualquier reforma legal aperturista. Por si fuera poco, el legislador tampoco ha apostado sin ambages por equilibrar en la LO 4/2006 las posiciones de la Comisión Promotora y los órganos parlamentarios en las fases inicial y de tramitación parlamentaria.

Abriamos el presente artículo con un título interrogativo. La primera interrogante, ¿qué iniciativa legislativa tenemos?, solo admite una respuesta: una iniciativa fuertemente desnaturalizada y carente de la eficacia material que ha de acompañar a un instituto jurídico que forma parte del derecho fundamental de participación del artículo 23.1 CE. La segunda interrogante, ¿qué iniciativa necesitamos? difícilmente admite una respuesta categórica y concluyente. Sí se puede comenzar afirmando que se precisa creer en su utilidad como medio para recuperar parte de la credibilidad ciudadana en las instituciones representativas. De ser así, debe reconfigurarse mediante una reforma del artículo 87.3 CE que elimine las restricciones materiales y adecúe los requisitos procedimentales a parámetros dotados de mayor racionalidad. A continuación, el legislador orgánico debe reformar la ley vigente reequilibrando las posiciones de la Comisión Promotora en la fase inicial y de tramitación parlamentaria. Esa es la posición que hemos pretendido sustentar en este artículo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. La nueva ley de iniciativa legislativa popular. *Revista española de derecho constitucional*, n. 78, 2006, pp.187-218.

ARAGÓN, Manuel. La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, 1985, pp. 287-312.

ASTARLOA VILLENA, Francisco. La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y realidad constitucional*, n. 10-11, 2002, pp. 273-321.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23. *Revista General de Derecho*, n.512, 1987, pp.3913-3946.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*, 3 ed. Madrid: Tecnos, 1987.

BLANCO VALDÉS, Roberto. Veinte años de partidos: De la constitucionalización a la contestación. In TRUJILLO, Gumersindo *et al. La experiencia constitucional (1978-2000)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 97-124.

CABEDO MALLOL, Vicente José. La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: la necesaria reforma de su legislación. *Teoría y realidad constitucional*, n. 24, 2009, pp.455-476.

CARRASCO DURÁN, Manuel. La participación social en el procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político*, nº 89, 2014, pp. 175-204.

CASTELLÁ ANDREU, Josep M<sup>a</sup>. Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad. In TUDELA ARANDA, José *et al. Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.5, jul. 2013, pp. 202-229.

CUESTA LÓPEZ, Víctor. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008.

ESTEBAN, Jorge de; LÓPEZ GUERRA, Luis. *El régimen constitucional español 1*. Barcelona: Labor, 1982.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 15 ed. Navarra: Civitas, 2011.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1996.

HERRERO LERA, Miguel. Artículo 87- Iniciativa Legislativa. In ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1987. Tomo VII. Artículos 81 a 96*. Madrid: Edersa, 1998, pp. 251-288.

LARIOS PATERNA, María Jesús. Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. *Revista catalana de dret public*, n. 37, 2008, pp. 183-222.

- *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2003.

LUCIANI, Massimo. El referéndum. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana. *Revista catalana de dret public*, n. 37, 2008, pp. 1-15

MARCO MARCO, Joaquín J. La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 8, 2009, pp. 1-33.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI*. Madrid: Fundación Ideas, 2012.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Adolfo. La iniciativa legislativa popular. *Las Cortes Generales*, vol. III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 1721-1738.

PÉREZ ALBERDI, M<sup>a</sup>. Reyes. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2013.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*, 5 ed. Madrid: Trotta, 1993.

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, 12 ed. Madrid: Marcial Pons, 2010.

\_\_\_\_\_. *La reforma de la Constitución*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

RAMÍREZ, Manuel. *La participación política*. Madrid: Tecnos, 1985.

SORIANO, Ramón. La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n.167, 2002, pp. 111-118.

VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, 1 ed., 6ª reimp. Madrid: Tecnos, 2007.

- Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios políticos* (Nueva Época), n. 44, 1985, pp. 25-45.

VIRGALA FORURIA, Eduardo. "Crisis de la representación y democracia directa en España". *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 29, 2013, pp. 11-23.