

FACULTAD DE DERECHO



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

-TESIS DOCTORAL-

ÁNGEL FERNÁNDEZ SILVA

DIRECTOR: MANUEL AUGUSTO MARTÍN DE LA VEGA

Salamanca, junio de 2019

*La transformación del concepto de libertad lleva desde la idea
de una existencia individual al margen del Estado
hasta la de una participación del individuo en el Estado mismo*

Hans Kelsen (Esencia y valor de la democracia)

A mis padres

A Irene

ÍNDICE

<u>Introducción</u>	pág. 11
<u>Capítulo I:</u> - Naturaleza y regulación de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal	
A- El marco conceptual de la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación política.....	pág. 17
-Una mera propuesta de iniciativa.....	pág. 22
-Naturaleza de la iniciativa legislativa popular.....	pág. 26
-Democracia directa y democracia representativa.....	pág. 31
-El papel de la participación frente a la crisis de confianza.....	pág. 42
-La contribución del mecanismo al pluralismo político.....	pág. 47
B- La iniciativa legislativa popular y el derecho a participar en los asuntos públicos.....	pág. 63
-La iniciativa legislativa popular como proyección del derecho a participar directamente.....	pág. 63
-La titularidad del derecho ejercido a través de la figura.....	pág. 73
-La Comisión Promotora.....	pág. 80
-Facultades integrantes del ejercicio del derecho a través de la iniciativa popular	pág. 88
A- El derecho a presentar una iniciativa ante el Parlamento.....	pág. 89
B- El derecho a obtener un pronunciamiento de la asamblea.....	pág. 91
C- El derecho a firmar la iniciativa.....	pág. 94
C- La compensación económica de los gastos.....	pág. 97
-Protección jurisdiccional de la iniciativa legislativa popular.....	pág. 101
C- La iniciativa legislativa popular como fase del procedimiento legislativo.....	pág. 108
-La admisión: los requisitos formales de la iniciativa popular.....	pág. 111
-Las causas de inadmisión.....	pág. 125
-El criterio del Ejecutivo ante la afectación presupuestaria.....	pág. 130
-Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.....	pág. 139
A-Materias propias de ley orgánica.....	pág. 143
B-Materias de naturaleza tributaria.....	pág. 168
C-Materias de carácter internacional.....	pág. 171
D-La prerrogativa de gracia.....	pág. 173
E-La planificación económica.....	pág. 173
F-Los Presupuestos Generales del Estado.....	pág. 174
-La exclusión de la reforma constitucional.....	pág. 177
-Otros supuestos de inadmisión señalados en la LO 3/1984.....	pág. 197
-La recogida de firmas.....	pág. 212

-El número de firmas exigido	pág 216
-La firma electrónica.....	pág 222
-El plazo para la recogida de firmas.....	pág 224
-La autenticación de las firmas.....	pág 227
-La toma en consideración.....	pág 229
-Tramitación parlamentaria e intervención de los promotores.....	pág 236
-La retirada de la iniciativa por sus proponentes.....	pág 243

Capítulo II: - La configuración jurídica de la institución a través de los debates parlamentarios..... pág 251

A- La iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978

-Contexto político y modelo de democracia.....	pág 251
-Anteproyecto de Constitución.....	pág 261
-Comisión de Asuntos Constitucionales.....	pág 266
-El debate sobre la exclusión de la iniciativa popular de reforma constitucional...	pág 274
-Pleno en el Congreso.....	pág 278
-Tramitación en el Senado y Comisión Mixta Congreso-Senado.....	pág 283

B- La Ley Orgánica de 1984

-Contexto político y tratamiento jurídico de la norma.....	pág 300
-Enmiendas y debates parlamentarios.....	pág 306
-Enmiendas del Senado y aprobación definitiva.....	pág 328

C- La reforma operada por la Ley 4/2006

-Contexto político y oportunidad de reforma.....	pág 334
-Posibilidades para un cambio real.....	pág 338
-Los cambios introducidos por la norma.....	pág 340
-Los cambios que la norma no emprende.....	pág 359

Capítulo III: La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas

A- Rasgos generales de la figura en el ámbito autonómico..... pág 373

-El margen del legislador autonómico para desarrollar la ILP y el respeto al contenido esencial del derecho.....	pág 385
-El mimetismo en las normas autonómicas.....	pág 398
-Un panorama autonómico asimétrico.....	pág 401
-El reciente impulso regulador de la participación en los Estatutos y Normas autonómicas.....	pág 404

B- Rasgos comunes de la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular ... pág 411

-Titularidad.....	pág 413
-Admisión de la iniciativa y causas de inadmisión.....	pág 425

-Materias excluidas.....	pág 432
-Recurso de queja y recurso de amparo.....	pág 437
-El criterio del Ejecutivo por la afectación presupuestaria.....	pág 439
-Número de firmas exigidas.....	pág 444
-Plazo para la recogida de firmas.....	pág 449
-Tramitación de la iniciativa.....	pág 452
-Participación de los promotores durante el trámite.....	pág 456
-Retirada de la iniciativa y no caducidad en caso de disolución de la cámara.....	pág 460
-Compensación económica.....	pág 461
C- La regulación de la institución en cada autonomía	
-Asturias.....	pág 463
-Cantabria.....	pág 466
-Extremadura.....	pág 469
-Castilla la Mancha.....	pág 470
-Canarias.....	pág 472
-La Rioja.....	pág 480
-Comunidad de Madrid.....	pág 483
-Balears.....	pág 486
-Andalucía.....	pág 491
-Castilla y León.....	pág 496
-Murcia.....	pág 511
-Aragón.....	pág 512
-Navarra.....	pág 518
-Cataluña.....	pág 520
-Galicia.....	pág 536
-País Vasco.....	pág 543
-Comunidad Valenciana.....	pág 551

Capítulo IV: La incidencia práctica de la iniciativa legislativa popular en España

A- El ejercicio de la ILP ante el Congreso de los Diputados.....	pág 565
-El número de iniciativas presentadas.....	pág 567
-Los proponentes de las proposiciones.....	pág 572
-Los temas abordados por las proposiciones.....	pág 580
-Resultados de las iniciativas y sus causas.....	pág 583
-Las iniciativas populares rechazadas en toma en consideración.....	pág 595
-Las iniciativas populares que se adoptaron como ley.....	pág 604
-La ILP sobre reclamación de deudas comunitarias.....	pág 605

-La ILP para la regulación de los toros como bien de interés cultural	pág 608
-La ILP de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social.....	pág 610
-Las demoras en la tramitación de algunas iniciativas populares.....	pág 614
-Las ILP que aún se encuentran en tramitación.....	pág 616
B- El ejercicio de la ILP en las asambleas legislativas de las CC.AA.....	pág 619
-Las iniciativas populares presentadas en cada asamblea legislativa autonómica	
-Castilla y León.....	pág 633
-Andalucía.....	pág 640
-Cataluña.....	pág 647
-Comunidad de Madrid.....	pág 652
-Comunidad Valenciana.....	pág 653
-Galicia.....	pág 662
-País Vasco.....	pág 664
-La Rioja.....	pág 667
-Aragón.....	pág 668
-Asturias y Cantabria.....	pág 669
-Extremadura.....	pág 672
-Castilla la Mancha y Región de Murcia.....	pág 672
-Navarra.....	pág 675
-Balears y Canarias.....	pág 678
<u>Conclusiones</u>	pág 687
<u>Bibliografía</u>	pág 719
<u>Anexos:</u>	
I- Iniciativas legislativas populares presentadas ante el Congreso de los Diputados	pág 740
II- Iniciativas legislativas populares presentadas ante los parlamentos autonómicos	pág 757

INTRODUCCIÓN

Hans Kelsen ya indicaba en 1920 en *Esencia y valor de la democracia* sobre la iniciativa legislativa popular que “*aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral*”. Para mejorar la relación entre los electores y los representantes, objetivo que considero fundamental, el instituto de la iniciativa legislativa popular permite a una parte del electorado plantear proposiciones de ley bajo ciertos límites, situando en la agenda política problemáticas que no han sido abordadas por el legislador de forma satisfactoria.

Sin embargo, no todas las voces han sido partidarias de los instrumentos de participación. En los inicios del constitucionalismo, para MADISON¹ la opinión más acorde con el bien común era la enunciada por los representantes del pueblo, y no la que se pudiera derivar del propio pueblo convocado a tal efecto. A pesar de lo anterior, en la actualidad parece enunciarse de forma más o menos pacífica la compatibilidad entre los instrumentos de democracia semidirecta y el modelo representativo, aunque se difiera en la relevancia que merecen. En este sentido, y ya en la década de los ochenta, PIZZORUSSO² consideró a la iniciativa popular como un mecanismo para corregir el funcionamiento excesivamente plebiscitario en el que se habían convertido las democracias representativas contemporáneas, existiendo más voces, como veremos, que animan a superar la concepción de la participación política reducida al momento electoral³.

La disciplina del Derecho Constitucional debe encontrarse en condiciones de contribuir no sólo a un estudio actual de las principales herramientas que componen el ejercicio del poder, o de las formas en que los ciudadanos influyen en los asuntos públicos, sino también de los temas que actualmente centran el debate político. La institución de la iniciativa legislativa popular ha recobrado cierto interés en la última década, dentro de un

¹ MADISON J., *El Federalista X*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México (1998) p. 39

² PIZZORUSSO, A. en “Democrazia partecipativa e attività parlamentare”, en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milano, 1980, págs. 133-134.

³ Karl Loewenstein también defendió que la intervención del electorado no quede limitada a la simple votación en las elecciones, proponiendo el refuerzo de las nuevas técnicas de participación política; LOEWENSTEIN K., *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel. p. 328

debate más amplio acerca de las formas de participación, por lo que creemos muy necesario aportar un estudio profundo y actual que abarque varias cuestiones de relevancia y ciertos debates sobre la naturaleza y objetivos de la figura.

Acerca de otra de las discusiones actuales, se puede señalar que la crisis de representación ha extendido en nuestra sociedad la idea de que nuestra democracia no ofrece una participación real, existiendo cierto sentimiento de infrarrepresentación en la ciudadanía, por lo que el estudio de los instrumentos que persiguen la implicación del ciudadano en los asuntos públicos es de máximo interés para nuestra disciplina y para nuestra sociedad. Si entendemos la democracia semidirecta como un conjunto de instrumentos que pretenden una mayor intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, éstos pueden mitigar el déficit de participación señalado, aunque el encaje de tales instrumentos con las instituciones representativas, como se verá, no siempre será sencillo⁴.

Proponemos abordar, por tanto, la relación entre la crisis de la representación y la democracia participativa como posible elemento corrector, valorando si un mayor protagonismo de la segunda permitiría mejorar y fortalecer nuestra democracia. Debemos ser conscientes, no obstante y en primer lugar, de la limitada capacidad de influencia de la iniciativa legislativa popular y, en segundo lugar, de que la solución a un problema -la crisis de representación- de causas tan diversas, no debe ser abordado en exclusiva desde un instrumento o disciplina concretos. Aunque tal responsabilidad recaiga principalmente en los actores representativos, la iniciativa popular puede contribuir a un mayor pluralismo político por las posibilidades que concede a los ciudadanos y las organizaciones sociales para la reivindicación de cuestiones compartidas por el electorado, en un sentido plenamente coherente con el objetivo enunciado en el preámbulo de la Carta Magna de establecer *una sociedad democrática avanzada*.

A pesar de haberse señalado desde algunos sectores a la democracia directa como un modelo más democrático, al identificarse con el ideal clásico de poder ejercido por el pueblo, no debemos caer en el error de considerar ésta como la democracia auténtica en

⁴ En cierta medida, conciliar los instrumentos de democracia directa con la toma de decisiones desde instituciones representativas es complejo. No obstante, no se puede descartar que los mismos contribuyan a identificar más intensamente a los electores con las decisiones adoptadas, ayudando también a los representantes a conocer las demandas u orientaciones que gozan de apoyo social. Estos objetivos encajan en lo que Bernard Manin denominó *el juicio mediante la discusión*, en sus *Principios del Gobierno Representativo* (1998).

detrimiento de la democracia representativa. El periodo de posguerra tuvo como consecuencia la constitucionalización de un modelo representativo con partidos políticos fuertes que ha logrado cotas muy positivas de estabilidad y democracia; modelo que en la actualidad sigue siendo el único deseable y el único posible, por lo utópico de encargar al pueblo en su conjunto la toma de decisiones complejas⁵. La representación de una sociedad tan diversa y la toma de decisiones encuentran en la representación sólidos argumentos, por lo que poco se puede añadir a un debate que, además de haber sido abordado en profundidad por voces autorizadas, suele generar cierto consenso en torno a la necesidad de la democracia representativa.

Cuando comencé el presente trabajo, me propuse estudiar varias cuestiones que habían generado cierto debate. En primer lugar, si la iniciativa legislativa popular representa un mecanismo de democracia directa o pertenece a la democracia representativa. En este sentido, nos disponemos a situar a la figura como un instrumento compatible con la democracia representativa, por resultar un híbrido entre la misma y la democracia directa, al conceder al electorado la capacidad de iniciar el procedimiento legislativo pero, sin embargo, someter la ulterior tramitación a la previa decisión de las cámaras. El objetivo del mecanismo ha de ser implicar al titular de la soberanía y a las organizaciones en la tarea de discusión y elaboración de las leyes, no el de oponer o demostrar una legitimidad alternativa a la de las instituciones representativas. Un presupuesto necesario para la conducción de estos mecanismos al logro del interés general⁶, por tanto, será su utilización responsable y conforme a los fines para los que fueron diseñados, lo que podrá contribuir a mayores cotas de pluralismo político y representación de los ciudadanos.

En segundo lugar, tampoco resultaba demasiado clara la naturaleza de la institución, por lo que resulta conveniente valorar si la misma constituye una fase del procedimiento legislativo o una forma de ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). A mi juicio, la citada doble naturaleza de la figura no es

⁵ El propio Kelsen llegó a señalar que “*la concordancia entre la voluntad del individuo y la del Estado es tanto más fácil cuanto menos voluntades individuales sean necesarias para lograr una modificación de la voluntad del Estado*” KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones. p. 52

⁶ Según Norberto BOBBIO, el representante político “no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión”. BOBBIO, N., *El Futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 56.

excluyente y, aunque no ha resultado una opinión unánime en la literatura jurídica, el derecho fundamental a la participación política directa también se encuentra proyectado en la iniciativa popular⁷. Asimismo, nos hemos decantado por situar a la figura dentro de la fase impulsora del procedimiento legislativo, y no como una parte separada del mismo, al quedar obligada la cámara jurídicamente a su tramitación desde la acreditación del mínimo de firmas exigido. Por último, la reciente introducción de la participación de los promotores en el íter parlamentario ha reforzado la conexión entre la proposición tramitada y la iniciativa popular presentada, evitando la separación total entre la fase preparatoria de la iniciativa y la fase constitutiva del procedimiento legislativo.

En tercer lugar, de la lectura de los debates constituyentes se deduce una visión desconfiada de la participación directa. No es casualidad que durante estos debates parlamentarios y en el preámbulo de la LO 3/1984, reguladora de la figura, se señale a *las enseñanzas históricas* como motivo para establecer ciertas limitaciones a la democracia directa, en clara referencia a la vinculación de este tipo de instrumentos con regímenes autoritarios o con episodios de fuerte convulsión política. En la actualidad, no pocos problemas han ocasionado recientes intentos de traducción de decisiones complejas en preguntas simples a un electorado inexperto y probablemente condicionado por la opinión pública. Me planteaba como un reto, en este sentido, valorar hasta qué punto siguen presentes las causas que motivaron una regulación restrictiva de la iniciativa popular, y las posibilidades para una regulación que concilie la preeminencia del modelo representativo con una concepción más garantista del instrumento, en consonancia también con el mandato a los poderes públicos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE).

En cuarto lugar, es interesante ahondar en la regulación jurídica del instrumento en nuestras autonomías, como un ámbito más propenso para implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones. No es casualidad que nuestras autonomías hayan protagonizado un verdadero impulso al derecho de participación desde diferentes ópticas, situando en su prioridad las medidas de *calidad democrática* y *buen gobierno*. Pese al excesivo mimetismo inicial en la configuración jurídica del instrumento en este ámbito, lo que

⁷ En palabras de BIGLINO: “sólo con una finalidad analítica se puede distinguir en nuestra Constitución dos acepciones distintas de la idea de participación. En efecto, aparece por una parte como principio de organización política y, por otra, como derecho fundamental. Analizar ambos planos es fundamental para entender la iniciativa legislativa popular”. BIGLINO CAMPOS, P., en “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19 (1987) p. 88

motivó una regulación marginal del mismo, las recientes mejoras introducidas en varias normas reguladoras del instituto constituyen un buen ejemplo para una regulación más garantista del instrumento. El camino iniciado por Cataluña en 2006, al que han acompañado otras Comunidades como País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana o Baleares, puede permitir el contagio de dichos cambios al nivel estatal, o hacia otras autonomías que mantienen una regulación más obsoleta, lo que se traduce negativamente en los efectos que la figura despliega en sus asambleas.

En relación a este asunto, otro debate de relevancia era valorar si la iniciativa popular de ámbito autonómico suponía también una forma de ejercicio del derecho fundamental de participación, determinando por tanto el margen del legislador autonómico para la regulación del instrumento, y el respeto debido a la reserva de ley orgánica. Se trata de una problemática que se retoma, además, por las dudas que han ocasionado las recientes leyes catalana, vasca, valenciana y balear que han extendido los legitimados para presentar y firmar una iniciativa a sujetos no habilitados por la regulación estatal, lo que ha reabierto un debate sobre la competencia del legislador autonómico para regular cuestiones que son en teoría competencia del legislador orgánico por encontrarse ligados al desarrollo directo de los aspectos esenciales del derecho, como es su titularidad.

Por último, considerábamos que la práctica del instrumento ante el Congreso de los Diputados y ante los parlamentos autonómicos no había sido abordada suficientemente. Por ello, el estudio de las iniciativas presentadas, junto a los resultados cosechados, los temas abordados y los promotores de las mismas, nos va a permitir señalar convenientemente las causas del inicial fracaso de las iniciativas, de su reciente repunte y algunas propuestas de *lege ferenda* que mejoren su utilización. En este sentido, sólo desde el estudio del aspecto más práctico podemos valorar si el instrumento es utilizado conforme a los fines concebidos, si se ha producido una mediatización política del mismo, si eran realistas los recelos iniciales y, en definitiva, en qué medida puede contribuir a mejorar la calidad de nuestra democracia.

Los irrisorios porcentajes de iniciativas presentadas y debatidas en la primera etapa democrática, que motivaron el calificativo de marginal hacia la figura, han contrastado con el empleo que los ciudadanos y los colectivos han concedido al instrumento en la última década, tanto a nivel estatal como autonómico, aunque las diferencias sigan siendo notables entre las Comunidades estudiadas. La nueva configuración parlamentaria, más

heterogénea, puede animar a la presentación y el éxito de las iniciativas populares, al no resultar tan utópico que se aprueben proposiciones contrarias a la posición del grupo parlamentario en el gobierno. Este impulso reciente que, por lo general, no ha acaparado el interés aún de la literatura jurídica, supone también un interesante campo de estudio a abordar por el presente trabajo.

CAPÍTULO I

A- El marco conceptual de la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación política

La iniciativa legislativa popular de ámbito estatal es la capacidad que tiene una parte del cuerpo electoral de presentar proposiciones de ley ante el Parlamento o, lo que es lo mismo, de iniciar el procedimiento legislativo bajo el cumplimiento de unos requisitos formales y materiales, quedando su ulterior posibilidad de tramitación en manos de la cámara. Podemos considerar que la iniciativa popular tiene una doble naturaleza; por un lado, en su vertiente institucional, supone una forma de iniciar el procedimiento legislativo, al ser incluida en el precepto constitucional que regula los sujetos con capacidad de iniciativa legislativa (artículo 87 CE). Por otro lado, supone una manifestación del derecho a la participación política directa recogido en el art. 23.1 de la Constitución. Ambas concepciones no están necesariamente reñidas, aunque sí han sido objeto de debate, como veremos.

La figura se reconoce en el artículo 87.3 de la Constitución, que remite a una ley orgánica posterior para su regulación. El precepto constitucional, como vemos, establece los dos principales límites a este mecanismo: el número de firmas y las materias en las que en ningún caso procede. La ley orgánica que desarrolló la iniciativa legislativa popular (LOILP) es la LO 3/1984, de 26 de marzo, que fue reformada por la Ley 4/2006, de 26 de mayo. Todas las CC.AA. cuentan con su propia ley de ILP, como trataremos en el apartado dedicado a esta cuestión.

Artículo 87

- 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*
- 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*
- 3. 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, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

Siguiendo la definición de ARAGÓN REYES⁸ sobre la iniciativa legislativa (en general) esta sería “*el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo o se abre paso la fase constitutiva de su procedimiento*”. Como veremos después, para algunas voces de la doctrina italiana⁹, la configuración de la iniciativa legislativa significa algo más, ya que ayuda a comprender la auténtica relación entre los principales órganos de poder. Ya hablando concretamente de la definición de iniciativa legislativa popular, para BISCARETTI DI RUFFIA¹⁰, es “*la atribución a una fracción del cuerpo electoral de la facultad de iniciar el procedimiento de formación de una ley formal*”.

En este sentido, las voces señaladas hacen hincapié en el aspecto más institucional del mecanismo como forma de iniciar el procedimiento legislativo, aunque la literatura jurídica consultada mayoritariamente ha entendido también el mecanismo como proyección del derecho a participar directamente, como veremos. Sin embargo, resulta llamativa la definición de MENÉNDEZ¹¹ señalando al instrumento como “*la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos para que se admita una proposición de ley para su discusión y aprobación en el Parlamento*”, atendiendo al carácter no vinculante de la figura, descripción que sin duda concuerda con la visión que tiene del mecanismo SÁNCHEZ NAVARRO¹² cuando introduce las semejanzas y diferencias con respecto del derecho de petición.

La literatura jurídica coincide, asimismo, en señalar el carácter legislativo de la propuesta, marcando importantes distancias con el derecho de petición; al mismo tiempo que se hace hincapié en la capacidad del instrumento para iniciar el procedimiento legislativo, quedando ulteriores fases supeditadas al cumplimiento de algunos requisitos, pero, sobre todo, a la voluntad de las cámaras. La subordinación del instrumento al acto de toma en consideración, y la instrumentalización efectuada por algunas organizaciones en el empleo de la figura, nos ha hecho preguntarnos si verdaderamente estamos ante un

⁸ ARAGÓN REYES, M. en “La iniciativa legislativa” *REDC n° 16* (enero-abril 1986) pág. 287

⁹ CUOCOLO, F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971, p. 3.

¹⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, P. en *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos (1984), pág. 422-423

¹¹ MENÉNDEZ, Aurelio, *La Iniciativa Legislativa Popular en Las Cortes Generales. Vol. III*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (1987). p. 1727

¹² SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., en “Democracia e iniciativa legislativa popular” en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: “Iniciativa legislativa popular” ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley (2013) pp.98 y ss.

mecanismo de democracia directa, semidirecta, o perteneciente a la democracia representativa, cuestiones que iremos analizando progresivamente.

Lo primero que debemos destacar, por ser de unánime opinión en la literatura jurídica estudiada, es la configuración marginal en nuestro sistema de los instrumentos de participación en general, pero muy en particular de la iniciativa popular. La institución que estudiamos es regulada con cautelas y rigurosos límites que dificultan su ejercicio, como confirman las exiguas cifras de iniciativas presentadas –tendencia sólo mejorada en las últimas legislaturas- y el número más reducido aún de proposiciones que han llegado a convertirse en ley. Así lo ha entendido, por ejemplo, GARCÍA-ESCUADERO¹³ cuando habla de una iniciativa popular “*tan temida y, por tanto, tan obstaculizada*” y que ya avanzaba que la exclusión de materias, la complejidad del procedimiento y el número de firmas iba a “*hacer difícil su acceso a entes que no gocen de cierta organización*”¹⁴. Por su parte MARCO¹⁵ lo califica de “*mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas, casi ridículas*” y, a la vez que alaba al Constituyente por incluirlo, en la línea de las constituciones más modernas, critica que la institución naciera “*casi muerta*”.

En la misma línea, BILBAO UBILLOS¹⁶ insiste en la calificación ‘marginal’ de la ILP: “*la regulación de esta institución en la Constitución y en la LO 3/1984, reformada mediante la LO 4/2006, que regula la iniciativa legislativa popular en el ámbito nacional es sumamente restrictiva tanto por los requisitos exigidos como por las materias excluidas. Se trata de mantener esta herramienta bajo el control de los partidos políticos mayoritarios.*” Este autor, además, critica el reducido número de iniciativas que han superado la admisión y la toma en consideración, e incluso que los parlamentarios hayan ‘descafeinado’ muchas iniciativas que han llegado a aprobarse en sentidos poco respetuosos con las propuestas iniciales, como analizaremos en otro momento. Entre las críticas hacia la configuración restrictiva de la ILP se encuentran asimismo otras voces¹⁷.

¹³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, en “La iniciativa legislativa en la Constitución de 1978” *REDC n° 59* (Mayo-agosto 2000) pág. 79

¹⁴ En clara referencia a la idoneidad de organizaciones sociales, sindicales o profesionales para presentar con garantía de éxito una ILP

¹⁵ MARCO MARCO, Joaquín J. en “La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana” *Temas de las Cortes Valencianas* (2008) pp. 19 y 20.

BILBAO UBILLOS “La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea” en “*Lecciones de Derecho Constitucional*” p. 4

¹⁷ PÉREZ SOLA, Nicolás, en “Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación

En este sentido, se ha de señalar el elevado número de firmas exigido y los límites materiales y procedimentales que veremos como causa de los discretos resultados cosechados por la figura. La jurisprudencia un tanto inmovilista del Tribunal Constitucional¹⁸, como han señalado entre otros RUIZ-RICO¹⁹ o MORALES²⁰, tampoco ha ayudado a la defensa de la figura que estudiamos, ya que el Alto Tribunal por lo general ha venido a confirmar la actuación restrictiva de la Mesa del Congreso en la inadmisión de iniciativas. Por ende, la preferencia por el sistema representativo²¹ ha dejado a la participación en un segundo plano, y ha desplazado la participación en muchas ocasiones a ámbitos que directamente no le son propios, como los derechos de reunión y manifestación²².

Nuestro Constituyente optó por configurar el tipo más conocido de la iniciativa legislativa popular, como aquella consistente en la propuesta por parte de un grupo de electores de una proposición de ley para la aprobación, en su caso, por las cámaras. Sin embargo, conocemos otros subtipos de iniciativa popular que no existen ni han existido en nuestro país, pero a los que debemos simplemente hacer referencia. Para abarcar otros tipos de iniciativa popular distintos a como la conocemos en España, es necesario realizar una definición de la institución algo más genérica, como hiciera ILLUECA

directa en los asuntos públicos” *Revista de Derecho Político de la UNED* n. 41 (1996). pág. 100; asimismo Francisco Astarloa, quien critica el “previsible parco ejercicio de esta institución” y la “ocasión perdida” para favorecer la participación política de los ciudadanos. En ASTARLOA VILLENA, Francisco, en “La iniciativa legislativa popular en España” *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)* núm. 10-11 (2002) Pág. 315 y ss.; por último Eliseo Aja y María Jesús Larios Paterna, quienes señalan que “la normativa relativa tanto a las materias excluidas, la obligación de someter las iniciativas a toma en consideración, la imposibilidad en la mayoría de las ocasiones de que los promotores participen en el desarrollo de la tramitación parlamentaria, incluso los plazos y las indemnizaciones incentivan poco la utilización de la ILP”. AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y LARIOS PATERNA, María Jesús en “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes” *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 6 (1998) pág. 83

¹⁸ Como ejemplo de una inadmisión controvertida podemos encontrar el de la proposición de Ley por la que se pretendía regular el estatuto jurídico del cuerpo humano, cuya inadmisión fue declarada por entender que afectaba a materias propias de Ley Orgánica, y aceptada por el Tribunal Constitucional que rechazó el recurso mediante Auto 304/1996, de 28 de octubre

¹⁹ RUIZ RICO, Catalina, en “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional” en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia* Vol. 6. Junio 2014. P. 22.

²⁰ Quien hace referencia a la ‘escasa simpatía’ del TC hacia los instrumentos de participación no electorales en MORALES ARROYO, José María, en “El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa” *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL)* enero (2018) p. 3

²¹ Recientemente el TC ha vuelto a señalar que en nuestro sistema “priman los mecanismos de democracia representativa” en la STC 19/2015 FJ 2 a

²² Debido a la ausencia de cauces institucionales para la participación, estos derechos de reunión y manifestación -e incluso otros ámbitos mediáticos- vienen actuando como apéndice de principio democrático y participativo, como así ha señalado el TC en la STC 170/2008, de 15 de diciembre

BALLESTER²³; la misma consistiría en “*toda forma de ejercicio del derecho a la participación política directa consistente en la facultad, reconocida a la ciudadanía, de impulsar la acción del poder político en cualquiera de sus formas y ámbitos territoriales, articulada a través de un proceso garantista de recogida de firmas que respalden la propuesta*”.

Estos otros tipos de iniciativa popular, conforme a esta concepción, serían: la iniciativa popular para la reforma de la Constitución²⁴; la iniciativa popular para proponer al Parlamento la consideración de asuntos de carácter no legislativo; la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum o consulta; el referéndum de propuesta legislativa, en el que la iniciativa popular incorpora una proposición de ley para su posible adopción por los ciudadanos por vía de referéndum; la iniciativa de referéndum para asuntos políticos de especial trascendencia, y el referéndum abrogativo, que consiste en la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum con el propósito de derogar una ley determinada²⁵. A estas otras variantes se ha referido SÁNCHEZ NAVARRO²⁶ en su análisis de la naturaleza de la figura.

Al existir en nuestro país tan sólo la iniciativa legislativa popular, es obvio que nos centraremos en la naturaleza de este instrumento y su regulación en nuestro ordenamiento jurídico, siendo conscientes de la presencia en otros países de algún tipo de iniciativa de los ya apuntados²⁷, incluso de planteamientos que recientemente han

²³ ILLUECA BALLESTER, José Eduardo, en “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” en *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16 (2015) p. 1112

²⁴ O en el caso de nuestras autonomías, la iniciativa popular para la reforma del Estatuto de Autonomía, como de hecho se ha permitido en la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular en Cataluña.

²⁵ Sobre la institución del referéndum en el derecho comparado vid. entre otros SÁENZ ROYO, Eva, *El referéndum en España*. Marcial Pons. (2018) pp. 107-139

²⁶ Óp. Cit. p. 89

²⁷ Italia regula la iniciativa de referéndum legislativo abrogativo (art. 75 de la Constitución italiana) y la iniciativa de referéndum de ratificación de la reforma constitucional (art. 138), para los que se exige 500.000 firmas en cada caso. Polonia admite iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional (regulado en el artículo 125 de su Constitución). Rumanía reconoce iniciativa de reforma constitucional (500.000 firmas, art. 146 de su Constitución), al igual que Lituania (300.000). Suiza regula con 100.000 firmas exigidas la iniciativa de reforma constitucional (art. 138 de su Constitución). Hungría admite iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional, exigiendo 200.000 firmas para lo cual el Parlamento tiene obligación de someter la cuestión al cuerpo electoral, o 100.000 firmas dependiendo su convocatoria de la voluntad de la cámara. Por último, Rusia regula un tipo de iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional para lo que exige dos millones de signatarios con distribución de las firmas entre la mitad de las unidades territoriales de la Federación.

sugerido la introducción de algún tipo de referéndum vinculado a la iniciativa popular, a la luz de la experiencia en derecho comparado²⁸.

Una mera propuesta de iniciativa:

Antes de analizar la naturaleza de la iniciativa popular, debemos matizar el concepto de la institución como “capacidad del cuerpo electoral de presentar proyectos de ley”, ya que la literatura manejada y la propia realidad señalan que la modalidad popular es una simple propuesta de iniciativa. Esto implica considerar que los electores no cuentan con capacidad de legislar, si no tan sólo con capacidad de iniciar el procedimiento legislativo o proponer al Parlamento, sobre quien siempre recae la potestad legislativa. Con razón señala CONTRERAS²⁹ que “*el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos concluye necesariamente en la primera fase procesal del procedimiento legislativo*”; una visión, a nuestro juicio, parcialmente superada en los últimos años con la posibilidad de intervención de los promotores en la tramitación.

La razón de ser de esta concepción de la iniciativa como una propuesta a las cámaras reside en el pleno de toma en consideración, en el que el Congreso debe aceptar o rechazar continuar con la tramitación de la proposición de ley. Dicha concepción ha sido ampliamente refrendada por la literatura jurídica consultada³⁰, refiriéndose a su carácter de “propuesta de iniciativa”. Las voces señaladas han hecho hincapié en su devaluada función y eficacia, debido fundamentalmente a sus límites materiales y de signatarios. De hecho, si atendemos al artículo 87.3 CE la institución es considerada como ‘*iniciativa popular*’, omitiendo de manera deliberada -a nuestro juicio- la palabra ‘legislativa’, lo cual vendría a dar la razón, como ha señalado GARCÍA-ESCUADERO³¹, a quienes la califican como ‘propuesta de iniciativa’. Además, por si fuera poco, el Constituyente se esmeró en afirmar que la iniciativa popular es “*para la presentación de proposiciones de ley*” distanciándola de otros tipos de iniciativa que, como hemos señalado anteriormente,

²⁸ SÁENZ ROYO, Eva, in *ibídem*. Pp. 150-156

²⁹ CONTRERAS CASADO, Manuel, en “Parlamento y participación directa de los ciudadanos” *Anuario jurídico de La Rioja* n° 3 (1997) p. 221

³⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, en “La iniciativa legislativa” *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 16, enero-abril 1986 págs. 287-314; ASTARLOA VILLENA, “La iniciativa legislativa popular en España” TRC 10-11 2002-2003, pág. 15; DURÁN ALBA, Juan Fernando, en “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” en (coord.: Paloma Biglino Campos / Varios autores) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales (CEPC) 2016. pp. 66 y ss.

³¹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad op. cit. pág. 67

ya existían en Europa.

Nuevamente debemos acudir a la preferencia por el modelo representativo que impera en nuestro sistema para tratar de explicar el reducido protagonismo de la iniciativa popular, y no sólo por lo utópico que supone encargar al electorado la decisión sobre temas complejos, sino también por el difícil encaje de los mecanismos de democracia directa con el proceso deliberativo propio de las instituciones representativas. De esta forma, BUSTOS³² considera que el carácter no vinculante de estos instrumentos se explica por la difícil convivencia de éstos con la toma de decisiones a través de representantes, ya que pueden producirse *diferencias de criterio significativas que no son fácilmente resolubles*. En este sentido, si la utilización de la iniciativa popular pretende contribuir de un modo responsable a la formación de la voluntad popular, no tiene por qué chocar con la actividad de los representantes, aunque requerirá un esfuerzo de estos últimos en la integración de la voluntad de una parte del electorado.

A pesar de la omisión del término ‘legislativa’, la necesidad de que la propuesta de los ciudadanos se plasme obligatoriamente en una proposición de ley subraya precisamente la naturaleza ‘legislativa’ de la iniciativa popular, que incluso deberá de figurar en un texto articulado con exposición de motivos. El Constituyente quiso concretar dicha forma, cerrando la puerta a la posibilidad de que el cuerpo electoral instara a los representantes a regular una cuestión sin necesidad de plantear una norma concreta. Así las cosas, que la adopción de la proposición dependa doblemente (admisión/consideración) de la cámara le resta todo carácter vinculante a la facultad que ejercen los ciudadanos, poniendo el acento en su capacidad de *iniciar* el procedimiento legislativo, pero no en su influencia en posteriores momentos (que es escasa). En este sentido, siguiendo a MORALES³³, la obligación de que la ILP se sustancie en una proposición de ley articulada impide que los ciudadanos puedan simplemente sugerir la regulación de un asunto o la consecución de tales objetivos, dejando en manos del legislador los lógicos pormenores y teniendo en cuenta que los electores no han de ser ni mucho menos expertos en la redacción de una norma. La exigencia del texto articulado aumenta la conflictividad de la redacción propuesta con la posición de los grupos

³² BUSTOS GISBERT, Rafael, en *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Marcial Pons. (2017) p. 24

³³ MORALES ARROYO, José María, en “El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa” *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL) enero (2018) p. 9*

políticos, motiva ulteriores modificaciones del texto no deseadas y convierte a la ILP en un mecanismo muchas veces no deseado por las mayorías parlamentarias.

En nuestra opinión, la explicación a su naturaleza de propuesta debemos encontrarla en la distinción entre potestad legislativa e iniciativa legislativa. En este sentido, siguiendo a García-Escudero³⁴ *“las Cámaras son titulares genuinos de la facultad de iniciativa; lo que ocurre es que, como para todos sus actos, precisan que se ponga en marcha el proceso de decisión. Este sería el sentido de la proposición de ley parlamentaria”*. De esta forma, al resto de sujetos ajenos al Parlamento (apartados dos y tres del art. 87 CE) *“la Constitución no les atribuye una iniciativa plena, sino la facultad de presentar una propuesta ante los sujetos que la tienen atribuida, Gobierno y Parlamento”*. Concluye, sobre quien tenga atribuida la titularidad de la iniciativa legislativa general: *“si mantenemos el carácter de la toma en consideración como trámite mediante el cual la Cámara hace suya una proposición, debemos concluir que también aquí se trata de una mera propuesta, y que el auténtico sujeto de la iniciativa legislativa que permite que el texto se tramite es el Congreso de los Diputados, lo que nos devuelve, reafirmados, a nuestra aseveración primera: los únicos sujetos que tienen atribuida la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras.”*

Al igual que aclaramos este último aspecto, se ha de defender que una iniciativa popular que cumple con los requisitos establecidos es capaz de generar los mismos efectos jurídicos que una proposición de ley proveniente de otro sujeto. Por ello, como se defenderá después, el derecho a obtener un pronunciamiento de la asamblea es una facultad integrante del derecho de participación directa ejercido a través de la figura. Una opinión parcialmente discordante ha sido la de GARCÍA MARTÍNEZ³⁵, quien ha llegado a afirmar que la iniciativa popular *“es un acto de iniciativa, pero no propiamente legislativa, puesto que la presentación de la proposición, superados los trámites iniciales, no pone en marcha el procedimiento legislativo”*. No obstante, la misma opinión admite que el Congreso queda obligado a dar una respuesta, y ésta puede ser la negativa a considerar la proposición. La autora explica dicha subordinación de la iniciativa popular desde la funcionalidad que el contexto del Estado quiso dar a la

³⁴ In. *Ibíd.* pp. 74 y 75

³⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción, en “La iniciativa legislativa popular” en “(varios) El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario”. Congreso de los Diputados (1994). pp. 286 y 287

institución, para lo cual debemos tener muy en cuenta la concreta concepción del parlamentarismo que el Constituyente buscó con el predominio del sistema representativo.

Desde otra óptica, Aragón Reyes³⁶ se plantea si verdaderamente estamos ante un instrumento de ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos o más bien indirecto, debido a que ha de ser la cámara la que acepte su consideración para el posterior debate³⁷. Manuel Aragón señala que es la cámara quien tiene finalmente la capacidad de realizar cambios sobre la proposición y aceptarla o no. Todo lo anterior nos conduce a diferenciar la proposición de ley de los actos preparatorios de la iniciativa, incidiendo, de alguna manera, en la concepción de la misma como una fase del procedimiento legislativo³⁸. De esta forma, hasta la acreditación de las firmas mínimas exigidas, toda actuación relativa a la iniciativa popular pertenecería a los actos preparatorios de la misma. A partir de la misma, con la publicación de la proposición en el orden del día de un pleno para la toma en consideración, se accedería a la fase constitutiva del procedimiento³⁹, con la iniciativa popular convertida técnicamente en proposición de ley. Sin embargo, la reciente introducción por parte del legislador de la participación de los promotores en la tramitación de la proposición intramuros de las cámaras ha mantenido un vínculo entre la propuesta inicial y los posteriores trámites, rompiendo de alguna manera la concepción extendida de que se produce un desenganche entre la iniciativa y sus promotores a partir de la toma en consideración de la propuesta. Aunque este hecho haya mejorado las posibilidades de participación y opinión acerca de posibles cambios introducidos, no impide que las cámaras desvirtúen el contenido de la propuesta en un sentido no siempre respetuoso con la voluntad de los signatarios.

El principal acto por el que la iniciativa legislativa popular depende de la decisión del

³⁶ ARAGÓN REYES, Manuel, en “Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa” pág. 22, en (coord.: Paloma Biglino Campos / Varios autores) “Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa” *Estudios Constitucionales (CEPC)* 2016.

³⁷ La toma en consideración se regula en el artículo 13 de la LO 3/1984 y, para el conjunto de las proposiciones de ley, en los artículos 126 y 127 del Reglamento del Congreso

³⁸ Esta diferenciación ha sido recordada por DURÁN ALBA (op. Cit. Pp. 80 y 81) quien señala que lo que se presenta ante la cámara es un texto articulado para la verificación de que se cumplen los requisitos. Sólo en el caso de admitirse la misma y recabar las firmas necesarias estaríamos hablando de una proposición de ley y seguiría adelante la tramitación parlamentaria para que el resto de sujetos con capacidad legislativa pudieran manifestar su posición. También se refiere a la misma como ‘fase del procedimiento legislativo’ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción, en “La iniciativa legislativa popular” op. Cit. pp. 286 y 287

³⁹ Sobre el particular vid. PUNSET “La fase central de procedimiento legislativo” en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 14 (mayo-agosto 1985).

Congreso es el trámite de toma en consideración, como veremos, pero previamente existen dos momentos procedimentales sin los cuales el texto articulado no se perfecciona y no sería posible considerarlo una proposición de ley. En primer lugar, el texto presentado ha de ser admitido por la Mesa del Congreso, encargada de la observancia de los requisitos materiales y formales del texto presentado que la LO 3/1984 señala. En segundo lugar, los promotores han de reunir las firmas exigidas en el plazo señalado. Tras la consecución de ambos requisitos, la Mesa del Congreso está en posición de publicar la proposición de ley e incluirla en el orden del día del Pleno correspondiente para la toma en consideración. Sólo mediante estos tres actos, como también ha señalado el Tribunal Constitucional⁴⁰, se podrá poner fin a una iniciativa legislativa popular, encontrándose dos de los mismos bajo responsabilidad de la cámara.

En el sentido defendido por BIGLINO⁴¹, la iniciativa popular en su conexión con el derecho a participar en los asuntos públicos es la facultad que tienen los ciudadanos de “*impulsar el procedimiento legislativo*” y, por lo tanto, consiste en el poder de iniciación de este acto en sí, ya que posteriormente la mayoría de los actos aparejados a la ILP, como veremos, escapan del control de sus promotores. De esta manera, vemos como la iniciativa legislativa popular termina quedando en manos de los representantes y subordinada, por tanto, a la institución de democracia representativa por excelencia, que es el Congreso.

Naturaleza de la iniciativa legislativa popular

La participación política, en general, y la iniciativa popular como concreción de la primera responden a una doble vertiente. En primer lugar, cumplen una función institucional esencial a la propia democracia, atendiendo al principio general del pluralismo político, al conceder la capacidad de propuesta legislativa a una porción del cuerpo electoral y, por tanto, constituir una particular forma de iniciar el procedimiento legislativo. En segundo lugar, la iniciativa popular supone una forma de ejercicio del derecho fundamental a la participación política directa, como veremos. Aunque ambas

⁴⁰ En el ATC 140/1992 el Tribunal Constitucional reconoce sólo tres actos que pueden terminar con la iniciativa popular: la decisión jurídica de la Mesa de la Cámara con arreglo a las causas de inadmisión reguladas por ley; un acto libre y político del Parlamento (que no desea tomar en consideración la propuesta o aceptarla durante el trámite); o que la ILP no prospere por no reunir el número de firmas en el tiempo necesario.

⁴¹ BIGLINO CAMPOS, Paloma “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19, pág. 79

concepciones puedan ser enfrentadas, hemos entendido que son dos manifestaciones de una misma institución.

El Tribunal Constitucional⁴² no ha sido ajeno a la primera vertiente: “*se pone de manifiesto que la iniciativa legislativa popular es una forma más, junto con la iniciativa legislativa del gobierno y la de los grupos parlamentarios, de iniciar un procedimiento legislativo. Igualmente, esta normativa permite concluir que, aunque no exista una superior legitimación de este tipo de iniciativas por su origen, sin embargo la especificidad que supone su configuración como un instrumento de democracia directa dentro del desarrollo de los mecanismos de democracia representativa de la función legislativa determina significativas peculiaridades respecto de la regulación dispensada a otro tipo de iniciativas legislativas*”. (STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 4). El máximo intérprete constitucional tampoco ha rehusado, como más adelante se prueba, vincular el instrumento estudiado con el ejercicio del derecho fundamental del art. 23.1 CE.

La concreción más clara de la acepción más institucional de la figura se plasma en el artículo 9.2 CE, que recoge la participación como principio⁴³, y concuerda con el objetivo de conseguir una democracia avanzada, tal y como se afirma en el preámbulo de la Carta Magna. De aquí derivaría, por ejemplo, y según algunas voces⁴⁴, el desarrollo legislativo de la ILP en nuestras Comunidades, pero sobre todo debemos entender el precepto como un mandato a los poderes públicos para la vertebración del poder político también a través de estructuras y una cultura participativas. De esta manera, se permite completar el funcionamiento representativo puro con mecanismos que introducen la influencia de los ciudadanos en la vida pública, equilibrando un funcionamiento excesivamente representativo, en el sentido indicado por PRESNO⁴⁵.

⁴² Aunque en este caso se vincule el derecho con el ejercicio en el ámbito autonómico.

⁴³ Sobre el particular vid. entre otros SÁNCHEZ MORÓN. El principio de participación en la Constitución Española. *Revista de administración pública*, núm. 89. (1979) pp. 171-206

⁴⁴ RUIZ-RICO, Catalina, en “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6 (2014) pág. 17. Esta autora nos aporta una visión de la jurisprudencia a su juicio inmovilista en la configuración del TC del derecho a la participación, pero que sin embargo viene a reafirmar una triple vertiente de la participación como principio rector de las políticas públicas, como derecho fundamental y como derecho subjetivo

⁴⁵ Miguel Ángel Presno es favorable a establecer cambios que promuevan la participación ciudadana y que superen una “*visión paternalista*” de la democracia que quizás se tuviera en 1978 pero que no tiene sentido hoy. PRESNO LINERA, Miguel Ángel, en “Propuesta de reforma de la Constitución para promover la participación ciudadana” en su blog (<https://presnoliner.wordpress.com>) (17 de febrero de 2014)

Estamos, por tanto, en el caso de la iniciativa popular, ante un instrumento intermedio entre la democracia directa y la representativa, y por ello compatible con ésta última. Acertadamente han proclamado RUBIO y GONZALO⁴⁶ el “*necesario equilibrio entre una figura más propia de un sistema participativo y la institución en la que reside la soberanía nacional*”. Sin embargo, aunque las denominaciones teóricas hayan gozado de cierta atención en la literatura jurídica, la calificación de la iniciativa popular como un instrumento de democracia semidirecta atiende también al uso que le han concedido organizaciones fuertemente institucionalizadas, y en ocasiones politizadas; pero que a su vez han servido de cauce al electorado para demostrar el apoyo popular que ciertas demandas ostentaban y que no habían recibido atención aún ni por parte del legislador ni por parte de la opinión pública.

Los mecanismos de participación vienen, por tanto, a completar el sistema, no a sustituir la labor de los representantes; una concepción que ya fue defendida por diversas voces, aunque no de forma unánime, en uno de los periodos en que más se debatió acerca de este tipo de instrumentos, como fue el periodo de entreguerras. La combinación entre la democracia directa y la indirecta fue enunciada por KELSEN⁴⁷, cuando calificaba a la iniciativa legislativa popular como *una institución que, manteniendo en lo esencial el parlamentarismo, posibilita una cierta injerencia del pueblo en la formación de la voluntad del Estado*. Las propuestas de profundización democrática a través de los instrumentos de participación casan perfectamente no sólo con la demostrada necesidad del modelo representativo en nuestros tiempos, sino con su firme defensa, como ha demostrado la literatura jurídica que hemos valorado. Asumiendo los postulados de la democracia liberal, la participación es un complemento –no sustitutivo– del principio democrático representativo. En esta línea, LOEWENSTEIN⁴⁸ defiende que la intervención del electorado no quede limitada a la simple votación en las elecciones, proponiendo el refuerzo de las nuevas técnicas de participación política.

⁴⁶ RUBIO, Rafael, y GONZALO, Miguel Ángel, “Vías de participación en el Parlamento, ¿Parlamentos abiertos?”, en PÉREZ-MONEO y VINTRÓ CASTELLS: *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (2017) p. 167

⁴⁷ KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones. p. 115

⁴⁸ El autor además entiende que la nueva organización del poder se organiza de forma triangular entre el Parlamento, el Gobierno y el Electorado. LOEWENSTEIN K., *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel. p. 328

Posteriormente, PIZZORUSSO⁴⁹ señaló que la iniciativa popular se puede entender como un mecanismo para corregir el funcionamiento excesivamente plebiscitario en el que se han convertido las democracias representativas contemporáneas. Sin embargo, no todas las voces han sido proclives a los instrumentos de participación. Valgan como ejemplo las clásicas referencias a autores como JELLINEK⁵⁰, para quien la iniciativa legislativa popular y el referéndum pueden suponer un límite de las funciones del Parlamento. Asimismo, ya en los inicios del constitucionalismo, para MADISON⁵¹ la opinión más acorde con el bien común era la enunciada por los representantes del pueblo, y no la que se pudiera derivar del propio pueblo convocado a tal efecto. A pesar de lo anterior, en la actualidad parece enunciarse de forma pacífica la compatibilidad entre los instrumentos de democracia semidirecta y el modelo representativo, encontrándose las diferencias en las intensidades que se deben conceder a ambas posibilidades, junto a las formas de ejercicio de tales modelos.

Por otra parte, concluida su acepción más institucional, y en su segunda vertiente, las instituciones de participación política suponen el desarrollo del derecho a participar en los asuntos públicos directamente recogido en el artículo 23.1 de la Constitución, cuestión que no ha pasado ni mucho menos desapercibida para una parte importante de nuestra literatura jurídica. Por este motivo, y sólo desde una finalidad teórica, queremos analizar la iniciativa popular en primer lugar como mecanismo de participación que es; después como proyección del derecho fundamental a la participación, y por último a través de las distintas fases por las que atraviesa como forma de iniciar el procedimiento legislativo. En palabras de BIGLINO⁵²: *“sólo con una finalidad analítica se puede distinguir en nuestra Constitución dos acepciones distintas de la idea de participación. En efecto, aparece por una parte como principio de organización política y, por otra, como derecho fundamental. Analizar ambos planos es fundamental para entender la iniciativa legislativa popular”*.

⁴⁹ PIZZORUSSO, A. en “Democrazia partecipativa e attività parlamentare”, en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milano, 1980, págs. 133-134.

⁵⁰ JELLINEK G., *Reforma y mutación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid (1991) pp. 86-87

⁵¹ MADISON J., *El Federalista X*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México (1998) p. 39

⁵² BIGLINO CAMPOS “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico...” op. cit. pág. 88

Asimismo, LUCIFREDI⁵³ ha destacado su dimensión subjetiva al considerarla como derecho, cuestión no reñida, entendemos nosotros, con la concepción más institucional. Se trata de una naturaleza bifronte de la figura presente también en el análisis de DELGADO-IRIBARREN⁵⁴: “*se trata de una manifestación del derecho fundamental a la participación (...) pero por otra parte, cabe apreciar una dimensión institucional en el sentido de que esta figura jurídica se inserta en una de las principales potestades públicas del Estado, la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales*”. Para PÉREZ ALBERDI⁵⁵, la iniciativa legislativa popular constituiría *un trámite del procedimiento legislativo* (si bien un tanto particular por cuanto quienes son los legitimados para ejercerlo) y a su vez (hablando de las causas de inadmisión) “*inciden directamente en el ejercicio de un derecho fundamental*” por lo que también veríamos presencia de ambas concepciones del instrumento.

Si bien son dos acepciones teóricas relacionadas, y en muchos casos difícilmente separables, algunas voces señalan que la figura consiste por un lado en una forma de iniciar el procedimiento legislativo (de tal manera que se incluye en el apartado 3 del artículo 87 CE) y, por otro lado, consiste en una manifestación del derecho a participar en los asuntos públicos, en relación al art. 23.1 CE. Esta última concepción es avalada también por el Tribunal Constitucional⁵⁶, por la doble reserva de ley orgánica⁵⁷ y como demuestra, asimismo, que se reconozca a la Comisión Promotora recurso de amparo ante la decisión de la Mesa de inadmitir una ILP. En estas cuestiones indagaremos en el apartado dedicado a la figura como manifestación del derecho de participación, centrándonos en este punto en la iniciativa como mecanismo de participación política.

⁵³ LUCIFREDI, P. en “L’iniziativa legislativa parlamentare” Milano. Giuffrè (1968) p. 13

⁵⁴ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel en: “Democracia e iniciativa legislativa popular” en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: “Iniciativa legislativa popular” ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley (2013) p. 139.

⁵⁵ PÉREZ ALBERDI, Reyes, en *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección Monografías, Congreso de los Diputados (2006) pág. 316

⁵⁶ Más adelante haremos referencia a las sentencias del TC que señalan la ILP como manifestación del derecho del art. 23.1 CE. Sirva como ejemplo la STC 31/2015, de 16 de marzo, cuando admite que los instrumentos de participación (y cita el referéndum o la ILP) gozan de reserva de ley orgánica por desarrollar el derecho fundamental a la participación, y en observancia por tanto hacia el art. 81.1 CE. También la STC 76/1994, de 14 de marzo, que analizamos en el apartado dedicado a la reforma constitucional como causa de inadmisión de las iniciativas populares

⁵⁷ Hablamos de doble reserva de ley orgánica por estar señalado en el art. 87.3 CE que una ley orgánica establecerá los requisitos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y porque, además, al supone este mecanismo una forma de ejercer el derecho fundamental a la participación del art. 23.1, según el art. 81.1 los derechos fundamentales gozan en nuestro ordenamiento de reserva de ley orgánica.

En el capítulo dedicado al surgimiento constitucional de la iniciativa popular, contemplaremos la gran confusión y desconfianza que presidían los debates en torno a esta institución y que se terminaron plasmando en forma de restricciones tanto en el artículo 87.3 CE como en la LO 3/1984. Las causas las encontraremos, como allí señalamos, en inciertas experiencias históricas negativas, en la particular transición democrática vivida en España, y según apunta BIGLINO⁵⁸, en la difícil diferenciación entre cuatro instrumentos de participación a priori similares, pero de diferencias prácticas importantes: la iniciativa popular, la iniciativa legislativa popular, la iniciativa de referéndum y el referéndum en sentido estricto. La primera de ellas consiste en la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos presenten una proposición de ley al Parlamento, órgano que conserva en todo momento la libertad de rechazarla o bien admitirla y transformarla en ley. La segunda consiste igualmente en el reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de presentar una iniciativa al Parlamento, pero, a diferencia de la anterior, la decisión final no la adopta este órgano, sino el cuerpo electoral en referéndum.

Democracia directa y democracia representativa

Antes de pasar a analizar la iniciativa legislativa popular como manifestación del derecho de participación y como fase del procedimiento legislativo, debemos hacer referencia a este instrumento como mecanismo de democracia directa/semidirecta. Se trata de un asunto poco pacífico al considerar algunas voces que no podría considerarse como tal a la figura al no participar en la toma de decisiones y resultar, al fin y al cabo, una propuesta de iniciativa o ‘iniciativa de iniciativa’. En este sentido, no lo consideran un mecanismo de democracia directa ARAGÓN⁵⁹ o BIGLINO⁶⁰, señalando esta última que el Parlamento “*conserva en todo momento su capacidad de decisión*” por lo que difícilmente podría considerarse como tal. Por este mismo motivo, MARCO⁶¹ cree que no puede considerarse a la iniciativa popular un mecanismo de democracia directa

⁵⁸ BIGLINO CAMPOS, Paloma, en “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” *REDC n° 19* (enero-abril 1987) pág. 77

⁵⁹ Op. Cit. p. 304

⁶⁰ BIGLINO CAMPOS, PALOMA en “La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47, 1985, pág. 290

⁶¹ MARCO MARCO, Joaquín J. en “La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana” Op. Cit. p. 22. Si bien el autor cree que negar que la ILP sea un mecanismo de democracia directa no puede llevarnos al extremo contrario y pensar que estamos ante una variante del derecho de petición, porque las diferencias son evidentes (a este hecho nos referimos en otro momento)

aunque, sin embargo, otras voces han defendido lo contrario⁶². Por todo lo anterior, a nuestro juicio, sería más correcto considerarlo un instrumento de democracia semidirecta, en el sentido manifestado por CASADO⁶³ al considerarlo “*eslabón intermedio*” entre la democracia directa y el régimen parlamentario.

En la misma línea encontramos la visión de SÁNCHEZ NAVARRO⁶⁴, quien considera que la figura se limita a la “*iniciación de un proceso que puede verse truncado de raíz en el momento en que el órgano representativo deba conocer del mismo*”, por lo que difícilmente podemos concebirlo, en términos estrictos, como mecanismo de democracia directa. Algo más profundiza el autor en la naturaleza de la institución, e incluso al proponer una posible eliminación de la toma en consideración considera que dicha circunstancia no modificaría la naturaleza del mecanismo (ciudadana, particular y minoritaria) ni podría alterar el rasgo definitorio del sistema parlamentario en el que el monopolio de la iniciativa legislativa suele quedar bajo el poder de la mayoría parlamentaria que sostenga al gobierno.

Insistimos en situarnos, por tanto, ante un mecanismo intermedio entre la democracia directa y la representativa, y por ello mismo, capaz de otorgarnos beneficios de la participación directa que puedan complementar el modelo representativo. Su concepción como un híbrido entre ambos modelos también responde a la configuración que el Constituyente y, sobre todo, el legislador orgánico hiciera de la institución, en especial influenciados por la coyuntura política y la intención de mantener dicha participación bajo control. Las posibilidades del mecanismo permiten que su impulso y control dependa en mayor o menor medida de la cámara y, por tanto, de un órgano puramente representativo. En este sentido, entendemos la definición dada por MORALES⁶⁵ al entender el mecanismo como “*instrumento de colaboración entre ciudadanos y órganos constitucionales*”. Señala el autor una cuestión que no es baladí a la hora de circunscribir

⁶² CABELLO sí considera a la iniciativa popular un mecanismo de democracia directa, CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, en “Democracia directa e iniciativa legislativa popular” Tirant lo Blanch, Valencia (2017). pp. 54 y ss.

⁶³ CASADO PALLARÉS, José María, en “La iniciativa, el referéndum y el recall” (tesis doctoral) Imprenta de Archivos, Madrid, (1928) p. 11.

⁶⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., en “Democracia e iniciativa legislativa popular” en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: “Iniciativa legislativa popular” ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley (2013) pp. 97 y 98.

⁶⁵ MORALES ARROYO, José María, en “El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa” *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL) enero (2018) p. 9*

el mecanismo al ámbito estrictamente legislativo, como es la obligación de que la ILP se sustancie en una proposición de ley articulada. Este hecho impide que los ciudadanos puedan simplemente sugerir la regulación de un asunto o la consecución de tales objetivos, opción preferida por KELSEN⁶⁶, dejando en manos del legislador los lógicos pormenores y teniendo en cuenta que los electores no han de ser ni mucho menos expertos en la redacción de una norma. La exigencia del texto articulado aumenta la conflictividad de la redacción propuesta con la posición de los grupos políticos, motiva ulteriores modificaciones del texto no deseadas y convierte a la ILP en un mecanismo muchas veces no deseado por las mayorías parlamentarias.

Por otro lado, sí han entendido la ILP como un mecanismo de democracia directa GARCÍA PELAYO⁶⁷, RALLO LOMBARTE⁶⁸ o AGUIAR DE LUQUE⁶⁹. o se ha referido a la misma en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional⁷⁰, dejando clara, a su vez, la preferencia de nuestro sistema por el modelo representativo⁷¹. Sin embargo, la regulación cautelosa de este instrumento, y el hecho de que la misma siempre dependa de la decisión de la cámara, ha llevado a algunas voces a señalar la iniciativa legislativa popular como un mecanismo de democracia semidirecta.

Concluido este debate, entendemos beneficioso esgrimir algunas razones que permitan situar al instrumento dentro del objetivo de conseguir de una democracia más avanzada, desde algunas concepciones teóricas de la propia democracia moderna. Partiendo de la consideración de España como un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y de que la soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2 CE), la democracia es la

⁶⁶ KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones. p. 116

⁶⁷ GARCÍA PELAYO, M. en: “*Derecho constitucional comparado*”, Madrid, 1984, p. 183

⁶⁸ RALLO LOMBARTE, Artemi, en “La iniciativa legislativa en el derecho autonómico” *colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I* (1993) p. 273

⁶⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español. La experiencia constitucional 1978-2000*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2000) p. 91

⁷⁰ SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 3. y STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3. Más recientemente en la STC 19/2015

⁷¹ En la STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3. el TC define el derecho de participación política como “aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”. En la STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2 donde el Tribunal afirma que “la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 CE”

En la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5, el TC señala que la Constitución “*diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa*”. En los mismos términos recientemente en la STC 19/2015 (FJ 2 a)

participación del pueblo soberano en la toma de decisiones. Por resultar ampliamente conocido, no nos extendemos mucho más en el tradicional debate entre dos modelos de democracia perfectamente diferenciados; el de la democracia representativa o a través de representantes, y el de la democracia directa, en el que la totalidad de los ciudadanos participan directamente de las decisiones de un modo personal. Ambos modelos cuentan con conocidos defensores y momentos históricos determinados, y extenderse en este punto nos haría desviarnos del tema que pretendemos estudiar, por lo que tan sólo procede realizar un somero resumen.

El modelo de democracia directa se corresponde más con el ideal de democracia en el que el pueblo gobierna, más propio de regímenes clásicos. Ésta ha sido definida por CONTRERAS⁷² como “*aquella forma de gobierno en la que tiene lugar una inmediata coincidencia entre la titularidad y el ejercicio de poder por parte de los integrantes de una comunidad política*”. Para AGUIAR DE LUQUE⁷³ la democracia directa es “*el régimen político en el que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian con respecto a ellas de modo personal e individualizado, esto es, el clásico ideal de autogobierno*”. A pesar de la existencia en los Estados modernos de diversas figuras de la democracia directa o participativa⁷⁴, una democracia directa pura es inviable no sólo por motivos geográficos, sino sobre todo pragmáticos, si tenemos en cuenta el volumen de población, por lo que el modelo ha sido considerado como utópico⁷⁵. La democracia representativa no sólo es un modelo necesario, sino probablemente es el único posible, cuestión que ha sido convenientemente analizada⁷⁶.

⁷² CONTRERAS CASADO, Manuel, en “Parlamento y participación directa de los ciudadanos” *Anuario jurídico de La Rioja* nº 3 (1997) p. 217

⁷³ AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*. EDERSA, Madrid (1977) p. 311

⁷⁴ Siguiendo a María Dolores Cabello (op. Cit. pp. 23 y ss.), se identifican como formas de democracia directa el referéndum (consultivo, abrogativo o preceptivo), la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición, las encuestas deliberativas el concejo abierto, las consultas populares, los presupuestos participativos y la iniciativa ciudadana europea (tratada también por CABELLO op. Cit. pp. 37 y ss.). Aunque sólo los tres primeros derivarían del art. 23.1 de la Constitución por conllevar un ejercicio de la soberanía. El resto son instrumentos de la denominada ‘democracia participativa’.

⁷⁵ Como “la única realizable” califica a la democracia representativa CABELLO (op. Cit. p. 21)

⁷⁶ Sobre el debate, entre otros: RAMÍREZ M., “*La participación Política*”, Madrid, 1985, pp. 56-66, y JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J., “*El derecho de petición y la iniciativa legislativa*”, Madrid, 1980, pp. 52-59; asimismo ACOSTA considera que “el Estado Constitucional es un Estado de representaciones” ACOSTA SÁNCHEZ, J., en “La articulación entre representación, Constitución y democracia: génesis, crisis actual y Constitución española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, 1994, pág. 115

El problema -a nuestro juicio- aún presente en la actualidad en sectores escasamente académicos es entender la democracia directa como la única democracia auténtica, probablemente confundidos por el error común y simplista de identificar el voto con la democracia. La pérdida de confianza en instituciones pero, sobre todo, en actores representativos quizás haya alimentado la tendencia de acudir a modelos alejados del parlamentarismo, por lo que resulta más necesario que nunca no sólo solucionar problemas que debilitan nuestro sistema, sino democratizar algunos procesos de decisión desde el respeto a las instituciones. Nuestra sociedad no puede permitirse el riesgo -ya conocido entre las causas que condujeron a la Segunda Guerra Mundial- que supone dejar de defender un modelo con reglas comunes respetadas e instituciones representativas y partidos políticos fuertes. Por todo lo anterior y para lo que resta de trabajo, queremos dejar fuera de toda duda nuestra apuesta por el modelo representativo que se instaura en las constituciones modernas y, en particular, en la española de 1978.

Coincidimos con ALMAGRO⁷⁷ cuando clasifica en tres los factores que se suelen esgrimir para defender la idoneidad de la democracia representativa. En primer lugar, la incompatibilidad del modelo clásico de democracia directa con el tamaño de las sociedades actuales. En segundo lugar, la complejidad técnica de los asuntos políticos, lo que exigiría *personal cualificado* para el tratamiento de tales cuestiones⁷⁸. Derivado de lo anterior, también se suele esgrimir la incapacidad de la ciudadanía para la comprensión y solución de los problemas técnicos. En nuestra opinión, aunque la cultura democrática haya avanzado sustancialmente, la formación de una ciudadanía activa y responsable ayudará al despertar participativo de la misma en un sentido respetuoso y no enfrentado a la toma de decisiones mediante representantes.

La lógica preferencia de nuestro sistema por la participación a través de representantes no debe ser excusa para que nuestra democracia no se vea completada por una regulación garantista de los instrumentos de participación, como ya hemos señalado. Los mecanismos de participación responden al objetivo del Constituyente de “*establecer una sociedad democrática avanzada*” enunciado en el preámbulo. Desde este gran objetivo, relevante pero de difícil concreción, se explica que se sitúe en el estratégico artículo noveno, apartado segundo, la proclamación de la participación como principio y como

⁷⁷ ALMAGRO CASTRO, David, en *Democracia y participación política en la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch (2018) p. 44

⁷⁸ Un planteamiento también manifestado por BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed. Op. cit. pp. 41-42

mandato a los poderes públicos: “Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” a la vez que se protegen en el mismo precepto principios fundamentales como la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra⁷⁹.

Por lo tanto, la participación no es sólo una forma de entender la vida en sociedad que nos dimos con la Carta Magna –afirmando la participación como principio–, sino que se encomienda a los poderes públicos buscar y facilitar la participación de grupos e individuos como forma también de perseguir la libertad e igualdad de estos, la integración de las minorías y de grupos de ciudadanos más interesados en participar. Por la función legitimadora que conlleva que los ciudadanos participen también directamente en la toma de decisiones, es conveniente que la democracia directa o semidirecta juegue un papel complementario al de la democracia representativa, a la que puede enriquecer, como bien señala AGUIAR DE LUQUE⁸⁰ aunque no faltan voces, como veremos, que recuerdan un posible elemento perturbador de la democracia directa y el difícil encaje de ésta en la toma de decisiones por medio de representantes, cuestiones que justificarían unos límites proporcionados hacia este tipo de institutos participativos.

Si no se entendía en 1978 una sociedad democrática avanzada sin la participación, en la actualidad mucho menos. La iniciativa legislativa popular es un mecanismo importante para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y, por ende, debe ser uno de los flancos desde donde combatir el desencanto de la sociedad hacia los asuntos políticos, no sin advertir de su capacidad limitada para solucionar un problema de causas diversas. De lo que se trata ahora es de analizar si la iniciativa legislativa popular, como instrumento de participación, puede ayudar a que los ciudadanos faltos de representación encuentren en el mecanismo un vínculo más intenso con los asuntos públicos, lo que también dependerá de la cultura democrática de la sociedad y la capacidad de integración de los principales actores políticos, los partidos. Desde la Unión Europea se advertía en el Libro

⁷⁹ Sin embargo, la amplitud e indeterminación del principio de participación contenido en el art. 9.2 CE conlleva la difícil delimitación práctica del mismo. Este temor a que dicho principio se convierta en “letra muerta” es compartido por Garrido Falla por lo que el fomento de la participación acaba dependiendo de la voluntad discrecional del legislador. GARRIDO FALLA, “Comentario al artículo 9.2”, en *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 45

⁸⁰ AGUIAR DE LUQUE *Democracia directa e instituciones...* op. Cit. p. 69

Blanco sobre la gobernanza europea de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y, entre otras medidas, se apuntaba la figura de la iniciativa popular⁸¹.

Gracias al instrumento que analizamos, se permite mantener un mayor contacto entre electores y elegidos superando la tradicional visión de la participación reducida al momento de la elección cada cuatro años⁸², y permitiendo también que los partidos políticos actúen más como enlace y menos como barrera⁸³. Con sentido se pregunta GARRORENA⁸⁴ dónde queda el papel del ciudadano durante los años siguientes a la elección, donde su irrelevancia conduce desgraciadamente hacia la frustración del electorado⁸⁵. El ciudadano se ve muchas veces obligado a escoger entre la no elección de tales representantes o la no participación en el proceso, generando ambas cuestiones más desafección. El indudable y necesario protagonismo de los partidos no ha de ser ajeno a la integración de instrumentos de democracia semidirecta que sean correctamente utilizados, respondiendo al fin de mejorar la representación de ciudadanos y colectivos necesitados de atención por parte de los poderes públicos.

Al permitir un diálogo sobre ciertos asuntos y recibir los representantes estos flujos de información vía iniciativas populares, se supera aquella práctica en la que los partidos de alguna manera gobiernan para el pueblo, pero sin el pueblo. Pero para ello, entendemos nosotros, será fundamental una ciudadanía con sólidos fundamentos democráticos y cierta cultura política⁸⁶, lo que no sólo podrá despertar su conciencia ciudadana⁸⁷, sino

⁸¹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]

⁸² Como bien define REVENGA corremos el riesgo de que la representación absorba la participación. Para evitarlo, como él mismo indica, es una buena idea tanto evitar que el representante lleve a cabo un falseamiento de la representación, como que el ciudadano se reconozca copartícipe de la suerte común y actúe en consecuencia. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, en “La participación política en la actualidad” *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos (Instituto Bartolomé de las Casas) núm. 18* (enero de 2008) p. 64

⁸³ En un sentido también apuntado por CORCHETE MARTÍN, María José, “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”. *Estudios de Deusto*. (Julio-diciembre 2015) p. 83

⁸⁴ GARRORENA MORALES, Ángel, en “Representación política y Constitución democrática”, *Jornadas: El Parlamento y sus transformaciones actuales. Estímulo a una reflexión*, en Cuadernos Civitas, 1991, pp. 54-55.

⁸⁵ Como ha señalado MARTÍN MATEO, R., “Democracia directa, democracia virtual”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 6, (1996) p. 232 para quien “el desánimo ciudadano es ciertamente comprensible (...) ya que sólo se cuenta con él para introducir cada X años su papeleta en la urna, ejercicio que agota su capacidad de expresión política”

⁸⁶ Lo que David Almagro explica bajo la idea de desarrollar la noción de comunidad; ALMAGRO CASTRO, David, en *Democracia y participación política en la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch (2018) pp. 56 y ss.

que permitirá conducir su intervención al logro del interés general, no al uso de los instrumentos de democracia directa como alternativas a un sistema representativo en el que no confía. Si exigimos un esfuerzo de integración de las minorías y comprensión del que opina diferente a los principales actores políticos, los partidos, también debemos exigir el mismo esfuerzo a los potenciales usuarios y a los defensores de tales instrumentos de democracia semidirecta, si lo que queremos es reducir su conflictividad con la actividad de los representantes.

Los instrumentos de participación permiten un contacto más directo con organizaciones y colectivos que, en teoría, representan a un grupo de ciudadanos, por lo que el contacto ya no es sólo a través de los partidos políticos. La integración de estos mecanismos permite aflorar cuestiones insatisfactoriamente resueltas por el legislador, de escaso interés para los partidos políticos en algunos casos, instrumentos que lógicamente tienden a atender el interés general u otros asuntos ampliamente sentidos. Por ello, la iniciativa legislativa popular puede contribuir a la integración de las minorías y a la sensibilidad hacia cuestiones de colectivos específicos que no siempre cuentan con la magnitud que merecen, permitiendo un vínculo entre representante y representado más allá de los procesos electorales periódicos, que permita una *continuidad democrática* que supere la idea de una *democracia de investidura*⁸⁸.

Aunque tampoco se pueda convertir en la panacea, porque no lo es, el instrumento estudiado puede permitir aflorar problemas y ejercer presión para la solución de los mismos por parte de los representantes. Más aún si tenemos en cuenta el contexto social -de sobra conocido- que se ha derivado de la crisis económica y política, al que se ha referido recientemente ARANDA⁸⁹: “*los ciudadanos necesitan más que nunca instituciones políticas fuertes y cercanas que actúen para resolver sus problemas*” y en cierta medida, añadimos nosotros, lo necesitan en contraposición con la sensación generalizada que se deriva de la desafección política: la creencia de que contamos con

⁸⁷ El debilitamiento de la participación popular se manifiesta, según Peter Mair, “*en la retirada ciudadana de la participación activa y el desinterés por la vida política convencional*” lo que incide en la brecha entre gobernantes y gobernados y ha facilitado el desafío populista, MAIR, Peter, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial. (2013) p. 37

⁸⁸ CARLASSARE, L. “La Rappresentanza Política: un concetto complesso”, *Seminario 2002/Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Torino, G. Giappichelli, 3, 2003 pp. 63 y 64

⁸⁹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, en PÉREZ -MONEO y VINTRÓ CASTELLS, (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados) (2017) p. 183

representantes alejados de la realidad y ajenos a las demandas de los ciudadanos. Esta concepción, por cierto, no resulta novedosa; la contribución de los instrumentos de democracia directa para mitigar los problemas de alejamiento de los representantes ya había sido defendida, como vimos, en el contexto que conduce a la aprobación de la Constitución de Weimar, tal y como se ha encargado en recordar SANTAMARÍA⁹⁰.

Una idea a menudo repetida en el presente trabajo, y en la literatura jurídica valorada, es la que expresa de forma acertada CASTELLÀ⁹¹ cuando afirma que “*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*”, por lo que se propone mejorar los niveles de participación y legitimación del sistema, y en concreto de la discusión de las leyes para enriquecer el modelo representativo. El mismo autor acierta cuando, para combatir las causas del desencanto político, señala que la regeneración citada no se acaba con la potenciación de los instrumentos de democracia semidirecta o participativa, pero que una acertada configuración de los mismos puede ayudar a acercar más los ciudadanos a la toma de decisiones públicas.

En este sentido, puntualiza ALMAGRO⁹², no sería justo utilizar la expresión “regeneración” al no reflejar el estado de cosas actual de la democracia española, cuya situación se encuentra en consonancia a los estados vecinos y, añadimos nosotros, donde la calidad democrática ha mejorado con respecto a hace décadas. Por ello, desde un diagnóstico de la situación no catastrofista, RAMÍREZ⁹³ deja muy claro que el objetivo de los instrumentos de participación –con respecto de la democracia representativa– es “*complementarla y mejorarla (nunca sustituirla)*”. En el mismo sentido, DE VEGA⁹⁴

⁹⁰ SANTAMARÍA J., “Participación política y democracia directa” en AA.VV., *Estudios de Sociología y Ciencia Política. En homenaje al profesor C. Ollero*, (1972) p. 49

⁹¹ CASTELLÀ ANDREU, Josep M^a, “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad n° 5* (junio 2013) pp. 204 y ss.

⁹² ALMAGRO CASTRO, David, en “La iniciativa legislativa popular en la Constitución Española: posibles mejoras a la luz de la Constitución Brasileña de 1988” *Revista General de Derecho Constitucional* (2018) p. 3

⁹³ Para él, la democracia participativa sería el “*conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia*” en op. cit. pp. 185 y ss.

defiende que su actuación “no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa un complemento del sistema de los checks and balances” rechazando aquellas voces que identificaban los instrumentos de democracia directa con movimientos perturbadores de la democracia⁹⁵.

Tampoco parece aconsejable optar por una visión inmovilista de la participación y de nuestro modelo, porque son cuestiones que han de adaptarse al paso del tiempo y exigencias de la sociedad. De acuerdo con esto, REVENGA⁹⁶ ha criticado que se utilice el argumento de que la representación es el único modelo posible para cercenar la participación⁹⁷. Por ello, poco sentido tiene seguir optando por unas cautelas que tenían justificación en el momento de elaborar la Constitución, pero no ahora. En aquel momento, las negativas experiencias históricas, el escaso afianzamiento de la democracia en nuestro país y el hipotético componente perturbador o demagógico de la democracia directa aconsejaban ser cautos en la regulación de tales instrumentos pero probablemente hoy la situación sea bien distinta. De este modo, en la actualidad existen circunstancias que aconsejan una mayor protección de la participación, como son la mayor cultura democrática del país, las posibilidades de información y comunicación, el auge discursivo en sí mismo de la participación y la regeneración democrática, unido a la necesidad de vincular a la ciudadanía con sus representantes y los temas que les afectan.

Es evidente que todo lo defendido debe conjugarse con la confianza de la Norma Suprema en los partidos políticos (en su artículo sexto) para la formación y manifestación de la voluntad popular, siendo instrumentos fundamentales para la participación política. Los mismos cumplen una función esencial en el sistema y ocupan un enorme protagonismo en el debate público⁹⁸. La delegación en los partidos de gran parte de las decisiones públicas que nos afectan se deriva del ideal irrealizable de una

⁹⁴ DE VEGA, Pedro, en “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente” Ed. Tecnos (1985) p. 121

⁹⁵ Para el autor, las connotaciones negativas que se les atribuyen no son intrínsecas de estos instrumentos, si no que su disfuncionalidad comienza cuando dejan de ser instrumentos correctores de posibles defectos y son utilizados como medios para oponer un sistema de legitimidad diferente (in ibídem p. 125)

⁹⁶ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, en “La participación política en la actualidad” *op. cit.* p. 54

⁹⁷ Miguel Revenga ha señalado que la denominada democracia “de ágora” o “cara a cara” (en referencia a la práctica antigua de la democracia) “se nos aparece más bien como utopía negativa; una experiencia remota, cargada de connotaciones poco deseables. La participación política del ciudadano es contemplada más como una pesada carga cívica, que como un privilegio” *op. Cit.* p. 58

⁹⁸ Incluso el Tribunal Constitucional llegó a reproducir de tribunales extranjeros aquello de que “hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos” en la STC 3/1981 FJ 1

democracia en la que se consulten decisiones de trascendencia a los ciudadanos periódicamente; decisiones que, por otra parte, requieren de una información técnica de la que el pueblo no suele disponer. El ideal de democracia entraría en contradicción con la propia realidad: el ciudadano emite su voto cada cuatro años y el resto del tiempo juzga lo que ve por parte de aquellos que deciden.

Algunos han criticado esta situación, al igual que el excesivo peso de los partidos⁹⁹, que tiene como consecuencia el reducido margen que éstos dejan al individuo o los grupos en que se integra. Por ejemplo, RUIZ RICO¹⁰⁰ ha señalado que “*el panorama de la participación ciudadana adolece de cauces institucionales estatales para su ejercicio motivado por el monopolio de la representación política y una jurisprudencia constitucional inmovilista*”. Esto ha conducido, según esta opinión, al uso exclusivo de los derechos de reunión y manifestación como una forma de participación, ante el fracaso de la representación política y la ausencia de cauces participativos. Aun quedando pendientes importantes mejoras que implementar, no parece que los partidos políticos sean el principal problema, a juzgar por los niveles de participación electoral y afiliación a los mismos, aunque vengamos contemplando en los últimos años cambios en estas organizaciones que conducen a una mayor apertura y democratización¹⁰¹.

Por concluir ya, la democracia participativa puede actuar como un ligero contrapeso a la situación criticada; sirviendo de complemento a la formación de la voluntad popular desde un punto de vista menos institucionalizado. De esta forma, estos mecanismos ayudan a poner de relevancia asuntos o puntos de vista que tienen un acceso más complejo al debate público. Cuando una iniciativa legislativa popular alcanza un respetable número de apoyos, significa que existe una demanda real por parte del electorado que permite que un asunto pueda ponerse de relevancia, y que los representantes atiendan una propuesta avalada por una fracción del cuerpo electoral.

⁹⁹ Alguna reflexión interesante realiza REVENGA SANCHEZ op. Cit. pp. 58 y ss.

¹⁰⁰ RUIZ-RICO, Catalina, en “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6 (2014) pág. 23

¹⁰¹ No procede extenderse aquí, pero precisamente la sentida necesidad de medidas de regeneración democrática y, sobre todo, la nueva configuración de los Parlamentos -con necesidad de pactos para formar gobierno que exigen como contrapartida ciertas medidas- han permitido tomar algunas decisiones (y anunciar algunas otras) en materia de regeneración democrática, participación, lucha contra la corrupción y transparencia. Sirva como ejemplo el acuerdo de investidura del Presidente de la Junta de Castilla y León entre el Partido Popular y Ciudadanos, cuyas medidas en su mayoría se centran en transparencia y regeneración: <http://www.ppcyl.es/web/wp-content/uploads/2015/06/A-1.pdf>

El papel de la participación frente a la crisis de confianza

La crisis de representación ha extendido la idea de que nuestra democracia no ofrece una participación real, existiendo cierto sentimiento de desafección en la ciudadanía, y obligando a retomar el debate sobre la utilidad de la participación para vincular más intensamente al electorado con sus representantes. El estudio de los instrumentos que puedan contribuir a mitigar esta situación es plenamente necesario, aunque su contribución a la solución es limitada, al depender el problema de unas causas que incluso exceden de la disciplina del Derecho Constitucional¹⁰², sobre las que además ya se han aportado estudios y soluciones de entidad¹⁰³. El contexto señalado ha venido a poner parcialmente en duda la forma en la que tradicionalmente se ha desarrollado la relación entre los electores y los representantes políticos, subestimando la actuación de éstos últimos y de los partidos políticos. El barómetro del CIS¹⁰⁴ realizado en noviembre de 2017 mostraba a los partidos políticos o la política, en general, como el tercer problema de los españoles con un 27 por ciento, apareciendo la corrupción como el segundo con el 31,5 por ciento.

La crisis de confianza es de compleja solución en la medida en que tiene diversas causas, y no todas ellas son propiamente achacables al parlamentarismo o al sistema de partidos. La crisis económica y los casos de corrupción han contribuido a agravar una crisis que se ha instalado en el ‘ADN’ del pensamiento de una mayoría de ciudadanos. De hecho, en el año 2006 los partidos o la política sólo suponían un problema para alrededor del diez por ciento de los españoles, y la corrupción y el fraude para un uno o dos por ciento de los mismos. Se puede observar a finales del año 2009 el comienzo del incremento del porcentaje de españoles que señalaban a los partidos o la política como un problema,

¹⁰² Sobre el particular, entre otros vid. REVENGA SÁNCHEZ, Miguel op. Cit. pp. 53-66 quien analiza ciertas causas por las cuales se limita la participación -conscientemente- o ésta adquiere un papel limitado debido a la defensa generalizada del modelo representativo como único realizable en la práctica; ARAGÓN REYES, M.: “Democracia y Parlamento”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, Generalitat de Catalunya, Escola d’administració pública de Catalunya, (2008) pp. 129-155; igualmente abordado por RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo: *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid, Dykinson (2012), p. 109; vid. del mismo autor “La representación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa” *Revista de Derecho Político de la UNED N° 90* (mayo-agosto 2014) pp. 177-209

¹⁰³ Entre otros, por ejemplo, BUSTOS GISBERT, Rafael, *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Marcial Pons. (2017)

¹⁰⁴ El barómetro muestra las respuestas a la pregunta de cuáles son los tres principales problemas para los españoles, siendo el primero el paro con un 65,1%, el segundo la corrupción, con un 31,5%, en tercer lugar los partidos políticos y la política con un 27% y en cuarto lugar la independencia de Cataluña con un 24,6% y en quinto lugar los problemas de índole económica con un 23,4%

coincidiendo con el inicio de la crisis económica y en términos parecidos¹⁰⁵ a lo que sucediera en 1995.

No creemos, como por el contrario sí defiende ALMAGRO¹⁰⁶, que la crisis de representatividad encuentre una de sus causas en la decisión del Constituyente de configurar un modelo eminentemente representativo. Aún reconociendo un peso excesivo de ciertos actores, como hemos dicho, el modelo generó las cotas de estabilidad y normalización democrática esperadas, por lo que el problema quizás ha consistido más en la falta de adaptación y evolución de un modelo hacia unas exigencias de apertura y participación demandadas desde el electorado, incluso con mayor fuerza en los últimos años. Estamos, sobre todo, ante una crisis de representatividad -en esto coincidimos con ALMAGRO¹⁰⁷- a la que la participación y la iniciativa popular puede aportar algunas soluciones.

Aumentar las posibilidades de apertura, transparencia y participación¹⁰⁸ puede contribuir a mitigar las consecuencias de esta desafección política. Aunque las mayores cotas de democratización -no siempre de consecuencias deseadas- de los partidos parezcan positivas, un excesivo debilitamiento de los mismos entendemos conduciría a males mayores de los actuales, por lo que el planteamiento en el que nos debemos de situar es en el de la retroalimentación entre democracia representativa y democracia semidirecta o participativa, sin perder de vista que existen otros factores ajenos a los temas de este estudio que están incidiendo en dicha falta de confianza. Por todo lo anterior, creemos que el reto más importante es fortalecer la relación entre representante y representado, y mejorar los niveles de confianza de la sociedad en partidos e instituciones, siendo conscientes de que la participación puede ayudar, pero aún se sitúa lejos de ser el revulsivo suficiente.

Por todo lo anterior, no creemos que sea casualidad que se hayan incrementado,

¹⁰⁵ En 1995 el CIS señalaba que entre un 15 y un 21% de los españoles consideraba uno de sus tres principales problemas los partidos o la política, también coincidiendo con una crisis económica y con conocidos casos de corrupción

¹⁰⁶ ALMAGRO CASTRO, David, en “La iniciativa legislativa popular en la Constitución Española: posibles mejoras a la luz de la Constitución Brasileña de 1988” *Revista General de Derecho Constitucional* (2018) p. 3

¹⁰⁷ In ibídem p. 3 y ss.

¹⁰⁸ En la línea señalada por RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, en “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa” *Revista de Derecho Político de la UNED* n° 90 (mayo-agosto 2014)

concretamente, las iniciativas legislativas populares que se presentan ante el Congreso, así como aquellas que logran superar el umbral de firmas requeridas. La separación entre sociedad y Parlamento -a la que se hace referencia¹⁰⁹- puede ser en parte aliviada gracias a la iniciativa legislativa popular, que permite acercar los temas a los ciudadanos afectados y viceversa, permite al legislador conocer demandas compartidas por el electorado. La participación ciudadana, de esta manera, tendría para PINDADO¹¹⁰ “*una fundamentación de carácter político o filosófico*” como “*reacción a la fractura que se va produciendo entre las personas elegidas democráticamente y los ciudadanos*”. Dado que el mandato imperativo no tiene cabida en nuestro sistema¹¹¹, debemos conseguir que los representantes se vinculen más intensamente con los ciudadanos y el programa que representan, y no tanto con el partido que les designa, por difícil que esto pueda parecer¹¹².

La iniciativa legislativa popular es sin duda uno de los mecanismos que mayor grado de participación puede ofrecer a los ciudadanos, como ha señalado CABEDO¹¹³ y además -añadimos nosotros- puede ayudar a fortalecer las relaciones menos institucionalizadas entre sociedad y Parlamento. En primer lugar, posee la característica de ser un mecanismo iniciado por los propios ciudadanos, que tan sólo deberán observar los requisitos legales para acceder con su propuesta al Parlamento, en contraposición con otros mecanismos que dependen para su convocatoria del poder político, como puede ser el referéndum. La ILP es un mecanismo genuinamente de la sociedad y los grupos en que se integra, por lo que puede servir para la ansiada revitalización democrática, como por ejemplo apuntan VIDAL¹¹⁴ o JÁUREGUI¹¹⁵.

¹⁰⁹ Por ejemplo, así lo ha hecho CABEDO MALLOL Vicente, en “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación” *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* núm. 24 (2009) p. 472

¹¹⁰ PINDADO SÁNCHEZ, F. en “El desenvolupament del dret a la participació en l’ambit legislatiu” *Activitat Parlamentària, Núm. 11*, (febrero 2007) pp. 21 y 22.

¹¹¹ Para Bobbio, el representante “*no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión*”. BOBBIO, N., “El Futuro de la democracia”, *Fondo de Cultura Económica*, México, 1986, pág. 56

¹¹² Situación que, además, ha sido criticada por MALLAINA GARCÍA, Carmela, en “Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva” *Revista de la Fundación Alternativas* núm. 45 (2009) p. 12

¹¹³ Op. Cit. p. 457

¹¹⁴ VIDAL MARÍN, Tomás, en “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular” *Revista para el análisis del Derecho “InDret”* núm 2 (2015) p.5

En segundo lugar, su utilización se ha incrementado en las últimas legislaturas, tanto en número de iniciativas presentadas en total, como en aquellas que han logrado reunir las firmas necesarias y acceder al debate político en las cámaras. Todo ello, acompañado de una mayor repercusión mediática de aquellas iniciativas que lograron superar los trámites pertinentes y que generaron un importante apoyo social¹¹⁶. La iniciativa popular que solicitaba declarar la tauromaquia como bien de interés cultural, recabó en 2013 más de seiscientas mil firmas¹¹⁷, así como la iniciativa sobre dación en pago y paralización de los desahucios¹¹⁸, que fue capaz de reunir casi un millón y medio de apoyos entre 2012 y 2013. Con razón ALMAGRO¹¹⁹ define a la ILP como el instrumento a través del cual la ciudadanía *incorpora intereses o demandas a la agenda pública*; por lo que en ocasiones es más factible conseguir una mayor repercusión de esos intereses que conseguir el objetivo de la participación efectiva en los asuntos públicos.

El hecho de que hayan surgido voces en los últimos años desde el ámbito político, académico y de la sociedad civil para una mayor participación, una democracia más “real” y un acercamiento de la ciudadanía a las instituciones, responde a la necesidad de mitigar los efectos de la crisis de confianza y mejorar el sistema a través de unos instrumentos de participación casi olvidados durante muchos años. Sin embargo, y como señala MIRANDA LÓPEZ¹²⁰, *“ha faltado con frecuencia una auténtica reflexión sobre estos mecanismos y, en todo caso, (ha existido) un gran desconocimiento de cómo funcionan los ya existentes”*. Por ello, en nuestra opinión, para implementar las mejoras necesarias en nuestra democracia, no sólo hemos de guiarnos por una corriente favorable

¹¹⁵ Quien señala que *“no existe democracia sin democratización, es decir sin una renovación constante de las formas de participación”* JÁUREGUI, G., “Globalización y Democracia”, *Claves*, n. 99, enero-febrero 2000, pág. 13

¹¹⁶ Por ejemplo, www.20minutos.es se hacía eco: “Una iniciativa legislativa popular de 60 colectivos buscará cambiar la gestión del monte y la lucha antiincendios”

¹¹⁷ Varios medios se hicieron eco de este hecho, por ejemplo: <http://www.rtve.es/noticias/20131003/congreso-aprueba-toros-sean-patrimonio-cultural-ilp-sigue-adelante/756320.shtml>

¹¹⁸ Iniciativa popular que se convirtió en Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Para mayor información de la ILP presentada y la Ley resultante: AGÜERO ORTIZ, Alicia “Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo* núm. 6, 2013, pp. 66-78

¹¹⁹ ALMAGRO CASTRO, David, en “La iniciativa legislativa popular en la Constitución Española: posibles mejoras a la luz de la Constitución Brasileña de 1988” *Revista General de Derecho Constitucional* (2018) p. 5

¹²⁰ MIRANDA LÓPEZ, Luis Manuel, en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n° 32, junio de 2015 pp. 413-420 Recensión a: Arnaldo Alcubilla, Delgado-Iribarren, y Sánchez Navarro, “Iniciativa Legislativa Popular” *La Ley*, 2013

hacia la democracia más directa, sino que las propuestas han de hacerse desde la más pausada reflexión acerca de lo que funciona y lo que no, y desde el convencimiento de la necesidad de la democracia representativa.

Otro hecho que contribuye al auge de este mecanismo es el cambio en el contexto político y social que tiene como consecuencia el incremento de las proposiciones de ley de origen popular que terminan siendo debatidas en la cámara e incluso aprobadas, con modificaciones. Este hecho, entendemos, no sólo es consecuencia de una mayor conciencia hacia la participación, sino sobre todo del cambio en el contexto político español, que por primera vez en décadas ha pasado de un bipartidismo imperfecto a un marcado tetrapartidismo¹²¹, con posibilidad incluso de abrirse a un quinto partido. Por ende, se dibuja una configuración parlamentaria¹²² más heterogénea y de mayorías más complejas¹²³, y no es inusual que se aprueben iniciativas parlamentarias que no procedan del grupo mayoritario (y partido en el Gobierno) ahora sin mayoría, por lo que las iniciativas populares tendrán más posibilidades de ser tomadas en consideración. Buena muestra de ello es la iniciativa legislativa popular sobre renta mínima presentada por los sindicatos y tomada en consideración en febrero de 2017 por el Congreso¹²⁴. Por último, y como analizaremos en el apartado dedicado a las CC.AA., en los últimos años se han aprobado leyes más ambiciosas de iniciativa legislativa popular en nuestras autonomías que vuelven a poner de manifiesto la necesidad de actualizar esta institución y otorgarle un mayor peso.

En cuanto a la nueva configuración parlamentaria, es interesante referirse el análisis que realiza BILBAO UBILLOS¹²⁵ que, aunque referido a las CC.AA., nos sirve también para

¹²¹ Las últimas elecciones generales, celebradas en junio de 2016, dejaron el siguiente resultado en el Congreso: Partido Popular: 137 diputados; Partido Socialista: 85 diputados; Unidos Podemos: 71 diputados; Ciudadanos: 32 diputados. Entre estos cuatro partidos suman 325 de los 350 escaños del Congreso, correspondiendo el resto a fuerzas nacionalistas (9 ERC, 8 CDC, 5 PNV, 2 Bildu, 1 CC). La investidura del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, se produjo gracias al acuerdo de investidura del Partido Popular con Ciudadanos, que votó a favor, y la abstención del Partido Socialista.

¹²² PRESNO ha analizado las consecuencias que puede tener la nueva configuración parlamentaria, aunque avanza que parece difícil que se produzca un verdadero ‘gobierno del Parlamento’ por el papel primordial de que dispone el Ejecutivo en la producción legislativa: PRESNO LINERA, M. A. en “¿Gobierno del Parlamento?” en su Blog <https://presnolinera.wordpress.com/2016/10/25/gobierno-del-parlamento/> (octubre de 2016).

¹²³ Para alcanzar una mayoría parlamentaria no es suficiente, por ejemplo, el voto afirmativo del grupo mayoritario (PP) con el grupo con el que mantiene un acuerdo de investidura (C’s).

¹²⁴ Pese al voto en contra del Grupo Popular y del Grupo de Ciudadanos y, por tanto, aceptada su tramitación debido a los votos de la oposición.

¹²⁵ BILBAO UBILLOS, Juan María, en “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos

describir la mayor fragmentación producida en el Congreso de los Diputados y, en su opinión, puede conseguir que el Parlamento cobre mayor relevancia política y se debaten o aprueben proposiciones aún sin el beneplácito del partido en el gobierno: *“Es notorio el mayor protagonismo de la oposición a la hora de fijar la agenda legislativa. Ya no resulta tan excepcional la toma en consideración y aprobación de Proposiciones de Ley promovidas por los grupos de la oposición (o de iniciativa popular, podríamos añadir nosotros), en unos casos por consenso y en otros contra el criterio incluso del Gobierno o del grupo que le presta apoyo (ya no funciona el rodillo o la guillotina). El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración, no superaban ese filtro), a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno de turno. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios”*.

A pesar de la facilidad para que iniciativas de la oposición o de los ciudadanos puedan salir adelante, le parece más *discutible* a PRESNO¹²⁶ que se ejerza un verdadero ‘gobierno del Parlamento’ debido a la posición de preeminencia de la que dispone el ejecutivo. La mayor heterogeneidad puede afectar la estabilidad y la gobernabilidad de la institución del Parlamento, así como ralentizar la tramitación de determinadas iniciativas incómodas para el grupo mayoritario; al tiempo que se dificulta la aprobación de importantes leyes -como la de presupuestos- para el Ejecutivo. La producción normativa será previsiblemente inferior a la de una legislatura de mayoría absoluta por los esfuerzos que los grupos tendrán que invertir en alcanzar los pactos necesarios y, en la actualidad vuelven a ser relevantes cuestiones como la composición de las mesas de las asambleas y la utilización del veto presupuestario, ya que ahora se podrá controlar el devenir de algunas proposiciones a través de los mismos.

Contribución del mecanismo al pluralismo político

El preámbulo de la LO 3/1984 afirma que la iniciativa popular nos brinda una doble oportunidad: *“de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la*

autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015” *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 42 (mayo de 2017) p. 27

¹²⁶ PRESNO LINERA en el artículo de opinión publicado en “El Periódico” el 25 de octubre de 2016: <http://www.elperiodico.com/es/opinion/20161025/gobierno-del-parlamento-5585995>

soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria”. Por lo tanto, la iniciativa popular no sólo encuentra sentido en llenar un vacío que no ha ocupado el legislador¹²⁷, sino que cumple una función esencial a la propia democracia, como es dotar de participación ‘semidirecta’ a los electores en la tarea de la elaboración de la ley, que no deja de ser expresión de la voluntad popular.

Esta forma de entender la participación pública concuerda con la visión de algunas voces clásicas de la literatura jurídica del siglo pasado. Por ejemplo, la concepción no es ajena a lo manifestado por HABERMAS¹²⁸ cuando reclama una democracia en la que los procesos de la formación de la voluntad política institucionalizada jurídicamente estén conectados con la formación de una opinión pública no formalmente articulada, y admite la necesidad de que las deliberaciones institucionalizadas interaccionen con las opiniones públicas desarrolladas informalmente. En un sentido similar, KELSEN¹²⁹ entendía como característico de la ‘democracia real’ la existencia de un flujo permanente desde la comunidad de los dirigidos a la posición de los dirigentes del Estado. Por ello, cuando Kelsen¹³⁰ se refiere a ‘cierta fatiga del parlamentarismo’ a principios del siglo XX, plantea fortalecer la democracia haciendo partícipe al pueblo a la hora de legislar, más allá de la simple elección de representantes.

En esta misma línea, PIZORRUSO¹³¹ entendía que los instrumentos de democracia participativa tienen por objeto la participación de los ciudadanos en su calidad de afectados concretos, o en cuanto ciudadanos (*uti cives*) en general, ya sea de forma individual o agrupados en organizaciones de defensa de intereses. De esta forma, se persigue una mayor legitimación e identificación de los ciudadanos con las normas

¹²⁷ DELGADO-IRIBARREN se refirió a la inserción constitucional de la figura como una “espuela que incita a llenar lagunas de normación” DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel en: “Democracia e iniciativa legislativa popular” en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: “Iniciativa legislativa popular” ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley (2013) p. 142.

¹²⁸ HABERMAS, Jürgen, “La necesidad de revisión de la izquierda”, Tecnos, Madrid, (1991), p. 136.

¹²⁹ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. (traducción y nota preliminar de Juan Luis Requejo Pagés), KRK, Oviedo, 2006, p. 203, y 119 y 120.

¹³⁰ op. cit. pp. 90 y 113

¹³¹ PIZZORUSSO, A., “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua, (1973) pp. 1473-1488.

aprobadas, especialmente si afectan a un sector o colectivo, y se puede combatir también desde este flanco el alejamiento de los ciudadanos hacia las instituciones. Por ello, como indica CUESTA¹³², “una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica”, entendiéndolo muy positivo desde el punto de vista de la legitimación de todo el sistema democrático. Esta concreta participación de los afectados por una norma puede permitir una mayor identificación de los mismos con el instrumento que les ordena, y una mejor conducción de las decisiones públicas hacia el bien común, como han llegado a señalar algunas voces¹³³.

Si a menudo identificamos simplemente el Parlamento con la representación y, por tanto, con la democracia, entendemos que mejorar la representación sería conseguir que la misma refleje lo mejor posible las posiciones de los ciudadanos, tal y como indica RODRÍGUEZ RUIZ¹³⁴. De la misma manera, mejorar la representación implica que el Parlamento sea lo más representativo posible, tanto en distribución de escaños como en la fijación de las prioridades que afectan a los ciudadanos. Si el Parlamento no aborda algún tema, o lo trata de forma parcial, el instrumento de la iniciativa legislativa popular permite, por un lado, la propuesta de temas a la cámara por parte de los ciudadanos y, por otro, medir el apoyo social que suscita una regulación determinada. De acuerdo con esto, destaca ZULIMA SÁNCHEZ¹³⁵ que “la iniciativa legislativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras”.

A pesar de los beneficios propios del instrumento, debemos realizar dos aclaraciones previas que consideramos necesarias. En primer lugar, debemos advertir que unas

¹³² CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel, en *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Las Palmas de Gran Canaria. Tesis doctoral-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, (2007) p. 32

¹³³ Aunque este sobre todo se refiera a la participación mediante las comparencias legislativas, etc. podemos señalar como común este objetivo con la iniciativa legislativa popular. MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio Luis, en “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 23 (2010) p. 260; CUESTA LÓPEZ, op. cit. p. 49

¹³⁴ RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, en “La apuesta constitucional por la representación política” Mesa 1 ponencias XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (León, 2017). Pág. 3- (Consulta en: <https://congresoace.net/ponencias-y-comunicaciones/>)

¹³⁵ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, en “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía” *Revista Activitat Parlamentaria* núm. 11 (2007) p. 38

elevadas expectativas depositadas en la figura como método para mejorar la representación y reducir el desencanto político probablemente conducirá a la decepción¹³⁶; no sólo por los complejos requisitos aparejados al mecanismo, sino también por la limitada capacidad del mismo para modificar una realidad que dependerá especialmente de los actores políticos. En segundo lugar, el objetivo del mecanismo ha de ser implicar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales en la tarea de discusión y elaboración de las leyes, no el de oponer o demostrar una legitimidad alternativa a la de las instituciones representativas que lo son del conjunto del electorado y no de una parte. Esto nos lleva a recomendar una utilización del mecanismo encaminada a los fines concebidos; principalmente mejorar la representación de grupos de ciudadanos quizás desatendidos por el legislador, complementando la actividad de unos representantes que deberán actuar como necesario enlace de tales demandas, aunque ya se haya advertido del difícil encaje que a menudo tienen estos mecanismos participativos con la toma de decisiones mediante representantes.

En consecuencia, una adecuada regulación y uso de esta institución permitiría perseguir el objetivo de conseguir una *democracia avanzada* y contribuir al pluralismo político desde tres ángulos relevantes, en nuestra opinión. En primer lugar, el mecanismo sirve para que determinadas organizaciones o movimientos sociales –minoritarias o relevantes– propongan a las Cortes la regulación de un determinado asunto o la modificación legislativa en un sentido determinado. Como segunda función de relevancia, la institución ha sido utilizada por fuerzas políticas extraparlamentarias para el acceso de sus propuestas al Parlamento, al no estar representados en el mismo. Por último, los ciudadanos en general pueden proponer la regulación de asuntos y, sobre todo, participar con su firma en la promoción de temas que les afecten, por lo que verán en el instrumento una forma de canalizar su voluntad política, trazando un tímido paralelismo con la voluntad expresada mediante el voto. Por todos es sabido que el pluralismo político es un valor superior de nuestro ordenamiento (art 1.1 CE) que, como valor, no es Derecho en sí, aunque inste al legislador a *convertir en reglas* tales valores¹³⁷. Si se

¹³⁶ Coincidimos con David Almagro cuando señala que: “La pretensión de una mayor y más eficiente participación en las instituciones estatales precisa ser delimitada para no incurrir en idealizaciones sobre su potencial regenerador, ya que por sí misma no resuelve las deficiencias del sistema democrático” en ALMAGRO CASTRO, David, en *Democracia y participación política en la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch (2018) p. 52

¹³⁷ Así lo entiende ARAGÓN, Manuel (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional (Tomo I)*. Ed. Civitas (2001) p. 120 y 121

entiende probada una conexión entre la participación (y sus instrumentos) y la contribución al pluralismo político, sería coherente una regulación más garantista de la primera.

Conforme al primer propósito, TUDELA¹³⁸ considera a la iniciativa popular “*especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente de grupos no establecidos en el status quo político*”, de tal manera que permite una mejor integración de las minorías políticas y sociales. Lo señalado no significa, a nuestro juicio, que sólo quepan en la institución demandas marginales o de grupos ajenos a la vida pública ya que, como se demuestra en el ejercicio de este instrumento, muchas de las iniciativas presentadas son promovidas por sindicatos, organizaciones profesionales, medioambientales, o grupos sociales de cierta relevancia¹³⁹; y precisamente la eficacia de esta institución requiere no sólo de una infraestructura organizativa, sino de un poder de movilización importante para que la propuesta prospere, como también ha señalado GARCÍA-ESCUADERO¹⁴⁰.

El riesgo en este caso y, como veremos, consiste en que los principales actores políticos representativos, los partidos u organizaciones con vinculación, utilicen el instrumento para sus propios fines, produciéndose cierta desviación del fin inicial para que el que se concibió la figura. O relacionado con lo anterior, que la seducción que producen en la ciudadanía las soluciones simples a problemas complejos termine por inclinar la balanza de la participación en manos de un populismo enemigo de la representación. Por ello, coincidimos con ALMAGRO¹⁴¹ cuando entiende que ampliar la representación a los *nuevos grupos sociales que reclaman ser incluidos en las reglas del juego no implique, en modo alguno, prescindir del sistema representativo*. Para ello es necesario no sólo establecer algún límite a la participación, eso sí, justificado y proporcional, sino exigir también a los actores -partidos políticos y promotores de iniciativas- una responsabilidad de integración que intente conducir su actividad al logro del interés general y fortalecimiento de la democracia, no a su cuestionamiento.

¹³⁸ TUDELA ARANDA, José, en “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías” en Parlamento y nuevas tecnologías. II *Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid* (2002) p. 100.

¹³⁹ Este aspecto también compartido por CUESTA LÓPEZ op. cit. p. 356

¹⁴⁰ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, en *El procedimiento agravado de la reforma de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2007) pp. 30-32

¹⁴¹ ALMAGRO CASTRO, David, en *Democracia y participación política en la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch (2018) p. 54.

Por su parte, y también conforme al primer objetivo enunciado, LARIOS PATERNA¹⁴² considera que la iniciativa popular *“trata de cubrir la inactividad del legislador en la regulación de unos sectores de la realidad social que se consideraban necesitados de regulación o de modificación de su régimen jurídico”* por lo que ayudaría a completar el Parlamento con las demandas que éste no aborda, o ayudaría a buscar una modificación legislativa anhelada por parte de la sociedad a la cual la cámara había sido ajena. En consecuencia, la misma opinión¹⁴³ considera que *“el procedimiento legislativo expresa el pluralismo político porque permite que las diversas fuerzas políticas presentes en la Cámara participen en la elaboración de la norma y ello le añade un plus de legitimidad pues implica siempre que ha habido una deliberación, donde se ha producido la integración de los distintos intereses (...). Introducir la participación de los ciudadanos más directamente afectados en esa liberación supone incrementar el pluralismo que le es propio a la institución parlamentaria”* Por ello, no es casualidad que la reciente ley reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana¹⁴⁴ admita como promotores legitimados de la iniciativa popular a asociaciones, agentes económicos y sociales, ONGS y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro.

Al respecto del uso preferente de la iniciativa por parte de asociaciones y colectivos debemos advertir de una importante cuestión práctica. Para la correcta presentación y éxito de una iniciativa legislativa popular se requiere necesariamente de una infraestructura, conocimientos y poder de movilización mínima, que prácticamente sólo asociaciones, colectiva, sindicatos o partidos políticos pueden tener. No sólo para el trámite concreto de consecución de 500.000 firmas, sino porque la iniciativa popular sólo será compensada económicamente si la misma alcanza la tramitación parlamentaria, por lo que para su puesta en marcha necesariamente la Comisión Promotora tendrá que disponer de un mínimo de fondos que puede, incluso, que no recupere¹⁴⁵. La necesidad

¹⁴² LARIOS PATERNA, María Jesús, en “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, pág. 198

¹⁴³ In. *Ibidem*. Pp. 190-191.

¹⁴⁴ El apartado segundo del artículo segundo de la Ley 10/2017 de la Comunidad Valenciana establece: *“La legitimación para la promoción de esta iniciativa legislativa popular; además de las personas descritas en el apartado anterior; la tienen las asociaciones, agentes económicos y sociales, ONG y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro.”*

¹⁴⁵ Por no hablar, además, de la infraestructura y conocimientos necesarios para redactar la proposición de ley, practicar los trámites ante la Mesa del Congreso o para la designación de fedatarios especiales, o la

de dicha infraestructura y el uso preferente otorgado por tales colectivos puede hacer dudar del carácter puramente directo de instrumento, al representar en ocasiones las demandas de una asociación muy concreta y los ciudadanos tener que adherirse a una propuesta cerrada.

A pesar de lo señalado recientemente, la finalidad del mecanismo estudiado concuerda con lo que se ha denominado *pluralismo en la política*, ya que consiste también en la apertura de los procedimientos y de instituciones estatales a la participación de grupos y asociaciones que pueden ser portadores de intereses sectoriales, como señala ARAGÓN¹⁴⁶. De esta forma, la iniciativa popular es un mecanismo de acción política y relevancia social relevante para las organizaciones sociales, sindicales, medioambientales, profesionales, etc.¹⁴⁷. Éstas utilizan el instrumento para canalizar sus demandas hacia el Parlamento, como de hecho corrobora la amplia utilización del mecanismo por parte de estos movimientos¹⁴⁸. Por poner un ejemplo concreto, los sindicatos mayoritarios han protagonizado recientemente una iniciativa popular de relevancia. Se trata de la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (presentada el 19 de julio de 2016) que alcanzó aproximadamente 710.000 firmas. Tras aceptar la cámara la toma en consideración de la propuesta, esta fue objeto de sucesivas prórrogas del plazo de presentación de enmiendas con el fin de dilatar su tramitación, lo que ocasionó la queja de los promotores por esta demora¹⁴⁹. La proposición fue trasladada para su avocación por el Pleno del Congreso y la misma fue rechazada el 22 de febrero de 2018 y, por tanto, tendrá que volver a Comisión¹⁵⁰.

labor de difusión y publicidad de la iniciativa legislativa popular.

¹⁴⁶ ARAGÓN, Manuel (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional (Tomo I)*. Ed. Civitas (2001) p. 121

¹⁴⁷ Sobre el particular: VINTRÓ, Joan, “Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des del punt de vista dels agents socials” *Revista Activitat Parlamentaria* núm. 11 (2007) pp. 52 y ss.

¹⁴⁸ Sobre ello volveremos en el capítulo dedicado al ejercicio del a iniciativa legislativa popular, hecho al que también se ha referido LARIOS PATERNA in *ibídem*. pág. 198.

¹⁴⁹ “Los sindicatos amenazan con llevar al Constitucional el bloqueo de la renta mínima” <http://www.elboletin.com/noticia/150262/nacional/los-sindicatos-amenazan-con-llevar-al-constitucional-el-bloqueo-de-pp-y-ciudadanos-a-la-renta-minima-de-426-euros.html>

¹⁵⁰ D. S. Congreso de los Diputados nº 107 de 22 de febrero de 2018 pág. 20. En votación: votos emitidos, 338; a favor, 168; en contra, 170. Se rechazó por las ausencias de cinco diputados socialistas y por los votos en contra de los Grupos del Partido Popular, Ciudadanos, PNV, Foro Asturias y UPN.

Como bien identifica REVENGA¹⁵¹, no se debe excluir de la representación a aquellos grupos de individuos que más necesitan de los beneficios asociados a la idea de ciudadanía. También considera ALMAGRO¹⁵² que una adecuada regulación de esta institución “*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*”. En el mismo sentido también destaca, como ejemplo de proposición impulsada por organizaciones profesionales, la ILP por la equiparación salarial entre Policías del Estado, admitida a trámite por el Congreso y actualmente en fase de recogida de firmas¹⁵³. Esta iniciativa demuestra cómo este instrumento sirve en ocasiones como respuesta popular y directa a demandas que surgen como consecuencia de acontecimientos relevantes¹⁵⁴ e, incluso, como contestación social a la actividad del legislador o del poder en general, actuando como instrumento de control y presión social.

De esta manera, la iniciativa popular permitiría poner de relevancia el apoyo social de la propuesta y sirve como elemento de presión para que los representantes regulen una cuestión demandada por parte del electorado. No es casualidad que el propio Tribunal Constitucional haya buscado la finalidad del instrumento en “*forzar el debate político y obligar que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado*” (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ7) añadiendo también mediante la STC 19/2015 (FJ 2 d) que el mecanismo hace posible que los ciudadanos conozcan “*lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones*”. En ocasiones da la sensación de que la iniciativa popular pudiera ser también una suerte de mecanismo de presión sobre el poder político, y los grupos parlamentarios se vieran forzados, en ocasiones, a atender una propuesta por la amplia

¹⁵¹ Op. Cit. p. 65

¹⁵² ALMAGRO CASTRO, David, en “¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos?, ¿Qué iniciativa legislativa popular necesitamos? El art. 87.3 y la LOILP 4/2006 a debate” *Revista General de Derecho Constitucional* n. 22 (2016) p. 2

¹⁵³ Proposición de Ley para la efectiva igualdad y equiparación salarial de las Policías del Estado español. (Presentada el 21/09/2017, calificada por la Mesa el 28/09/2017) . Los promotores de esta ILP es la asociación de Policías “JUSAPOL” creada al efecto para impulsar dicha iniciativa y cuya página web es www.jusapol.org

¹⁵⁴ Una parte de la opinión pública y de la opinión publicada se hizo eco de la comprometida actuación llevada a cabo por Policía Nacional y Guardia Civil ante el referéndum ilegal de autodeterminación convocado por la Generalitat de Cataluña en el ya famoso día 1 de octubre de 2017, así como en las jornadas anteriores y posteriores. La demanda surgida a raíz de los acontecimientos fue la petición (a la que nos referimos) de igualar los salarios de dichos cuerpos con los de otras policías autonómicas que, por lo general, gozan de salarios más elevados.

legitimación que la acompaña y el riesgo a perder apoyo social por un tema ampliamente sentido por el electorado. Este fin más social de la figura sin duda permite *acercar el Parlamento al ciudadano y reforzar su posición como reflejo de las plurales ideologías de una sociedad*¹⁵⁵.

A colación de lo anterior, el conocido caso de la iniciativa sobre paralización de los desahucios permitió regular una cuestión que no encontraba un acomodo sencillo en el debate público. La repercusión lograda y las firmas obtenidas consiguieron que la ILP impulsara una ley sobre desahucios (con críticas de los promotores) a pesar de que el partido gobernante entonces contara con una mayoría absoluta que le hubiera permitido rechazar la propuesta, en caso de no compartir el contenido propuesto. Se intuye que esta mayoría entendió como menos gravoso regular la cuestión de los desahucios, en lugar de parecer insensible rechazando una cuestión que había generado cierta movilización y revuelo mediático¹⁵⁶.

Como veremos en el apartado dedicado a la práctica del instrumento, la iniciativa legislativa popular es un instrumento especialmente adecuado para la movilización de sectores sociales importantes¹⁵⁷, como demuestra que el auge en la utilización del mecanismo haya coincidido con momentos de especial protagonismo de la sociedad civil, también influenciados por el determinado contexto político vivido (con especial atención a la incidencia de la crisis reciente). Del mismo modo, estas organizaciones pueden utilizar el instrumento para justificar su actuación de cara a sus propios asociados, demostrando la legitimidad de sus reivindicaciones. Asimismo, el instrumento ha sido utilizado por organizaciones sociales y políticas contrarias a la mayoría parlamentaria como método de movilización y crítica. Esto tampoco supone un hecho generalizado, ya que muchos sectores, como estamos comprobando, han visto en el mecanismo simplemente un método para colocar sus reivindicaciones en el debate político.

¹⁵⁵ SAENZ ROYO, Eva, en la ponencia “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico” dentro de la jornada “Una visión contemporánea de la democracia directa” organizada por la Fundación Giménez Abad (Zaragoza, 2009) pág. 5.

¹⁵⁶ Esta iniciativa popular en cuestión ha sido convenientemente analizada por AGÜERO ORTIZ, Alicia “Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo* núm. 6, 2013, pp. 66-78

¹⁵⁷ Elviro Aranda considera que el mayor valor de la ILP está en la labor movilizadora de los proponentes: ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, en PÉREZ -MONEO y VINTRÓ CASTELLS, (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados) (2017) p. 209

Por ello, como instrumento de participación política y conforme al segundo objetivo enunciado, la iniciativa legislativa popular posee además un alto valor para aquellas fuerzas políticas extraparlamentarias que encuentran en la misma la única forma de elevar propuestas al Parlamento. De esta forma, se permite a estas formaciones participar en la propuesta de regulación de algunos asuntos que, de otra manera, tendrían un difícil encaje en el debate público. El mecanismo permite poner de relevancia opiniones con un apoyo social respetable y verlas representadas en el Parlamento, por lo que contribuye a completar y legitimar el sistema en general. A veces resulta habitual la conexión de fuerzas políticas parlamentarias o extraparlamentarias con movimientos u organizaciones impulsoras de iniciativas populares, contactos más evidentes aún en el caso de los sindicatos¹⁵⁸. Un caso conocido de dicha relación puede ser la iniciativa popular que propuso la regulación de los desahucios¹⁵⁹.

Un claro ejemplo del acceso de fuerzas extraparlamentarias a una asamblea legislativa lo constituye la iniciativa legislativa popular presentada en septiembre de 2013 por el partido político UPyD en el Parlamento de Andalucía, sobre reforma de la Ley Electoral Andaluza. Como veremos más adelante, la propuesta planteaba mejorar los niveles de la denominada ‘regeneración democrática’ con la apertura de las listas electorales, la reducción de los gastos de publicidad de ‘mailing’ de los partidos políticos, o la rendición de cuentas individuales de los representantes. En este caso, el partido político proponente no sólo consiguió que su propuesta fuera admitida por la Mesa, pese a versar sobre un contenido electoral cuya inadmisión no hubiera resultado extraña desde una interpretación expansiva, sino que además superó el aval de firmas exigido y logró acceder al Pleno de toma en consideración donde, por primera vez en esta Comunidad, un ciudadano pudo defender un texto normativo sin pertenecer a dicha cámara¹⁶⁰.

¹⁵⁸ El conocido movimiento 15M participó en la promoción de ciertos temas y difusión de ciertas iniciativas legislativas populares relacionadas con la eliminación de privilegios a la clase política o el problema de la vivienda y los desahucios.

¹⁵⁹ La iniciativa legislativa popular sobre dación en pago y paralización de los desahucios, que reunió algo más de un millón cuatrocientas mil firmas, acabó convirtiéndose (con modificaciones) en la Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. La principal responsable del colectivo que impulsó esta iniciativa, la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) se presentó a las elecciones a la alcaldía de Barcelona en mayo de 2015 y acabó siendo elegida alcaldesa. Para consultar el recuento total de firmas y su distribución por CC.AA.:

<http://afectadosporlahipoteca.com/2013/02/09/la-ilp-para-la-dacion-en-pago-recoge-1-402-854-firmas-de-apoyo/>

¹⁶⁰ Como fue el caso del Portavoz y Coordinador de UPyD en la Comunidad, Martín de la Herrán. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía nº 84, 25 de junio de 2014, pp. 10 y ss.

En este caso, la figura permitió acoger en sede parlamentaria una opinión democráticamente legitimada por un grupo de electores, pese a que el partido proponente no logró conseguir representación parlamentaria. La consecución de un mayor pluralismo político fue posible, en este caso, no tanto otorgando voz a colectivos sociales interesados en un mayor protagonismo público, sino facilitando la entrada de las propuestas – legítimamente compartidas- de un partido político sin representación parlamentaria. El instrumento permite integrar opiniones lógicamente infrarrepresentadas en este caso y también permite dotar de visibilidad a las demandas de este tipo de partidos. El riesgo en este caso lo constituye nuevamente una posible utilización populista de una propuesta que, aún siendo inviable, permita a una organización lograr legitimidad y repercusión. En el ejemplo concreto que hemos señalado, el Parlamento Andaluz decidió no tomar en consideración la propuesta¹⁶¹, aunque la misma obtuvo cierto eco mediático¹⁶².

Asimismo, y quizás fuera de la lógica para la que fue concebida, algunos grupos con representación parlamentaria han aprovechado este mecanismo para obtener protagonismo o demostrar el apoyo social de sus propuestas¹⁶³. En este segundo caso, suele tratarse de grupos parlamentarios no mayoritarios que, como ha señalado DURÁN¹⁶⁴, tratan de valerse de vías extraparlamentarias ante el previsible fracaso de sus iniciativas y como forma de presión¹⁶⁵. Durán¹⁶⁶ se refiere a estos casos como una ‘mediatización’ del instrumento por parte de los partidos, consciente de su carga peyorativa, aspecto sobre el que volveremos en la parte dedicada al ejercicio del mecanismo.

¹⁶¹ En el Pleno celebrado el 25 de junio de 2014, la ILP señalada obtuvo 12 votos a favor (pertenecientes a Izquierda Unida) y 92 en contra (pertenecientes a Partido Socialista y Partido Popular).

¹⁶² “El Parlamento andaluz rechaza tramitar la iniciativa de UPyD sobre la reforma de la Ley Electoral” en: https://www.eldiario.es/andalucia/Parlamento-PP-A-PSOE-A-UPyD-Electoral_0_274723405.html

¹⁶³ Como ejemplo: “IU pedirá apoyo en la calle para blindar las pensiones”: <http://www.publico.es/espana/iu-pedira-apoyo-calle-blindar.html>

¹⁶⁴ DURÁN ALBA, Juan Fernando, en “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” en (coord.: Paloma Biglino Campos / Varios autores) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales (CEPC) 2016. pág. 75

¹⁶⁵ El autor señalado pone el ejemplo de una iniciativa legislativa popular que pretendía regular la jornada laboral en la IV legislatura que entre sus promotores contaba con Izquierda Unida, cuyo portavoz defendió en el Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, nº 270, 11 de noviembre de 1999.)

¹⁶⁶ DURÁN ALBA, Juan Fernando, op. Cit. pp. 65-95.

La institución que estudiamos será mejor recibida, por un lado, por fuerzas parlamentarias que no confían en las instituciones representativas toda su acción política; o bien por las fuerzas de la oposición que ven en la figura una forma de lucha política frente a la mayoría gubernamental. Estas formaciones parecen haber encontrado en este instrumento no sólo una vía de participación política de organizaciones más o menos afines a su ideología, sino una nueva forma de presión al gobierno o al Parlamento. En esta línea, MORALES¹⁶⁷ se ha referido implícitamente a la mediatización política del mecanismo al señalar su utilización por parte de la oposición para poner en un aprieto a la mayoría gobernante. Como el mismo autor señala, dicha mayoría suele ‘repeler’ las iniciativas de carácter popular cuando no concuerdan con su programa político o no mejoran su imagen de cara al electorado. Esto se produce, como veremos después, con independencia del color político de la mayoría en el gobierno.

El hecho observado y apuntado por una minoría de la literatura jurídica consultada vuelve a disentir, a nuestro juicio, con la naturaleza y objetivo para el que se concibió la iniciativa legislativa popular. Aunque no haya resultado un hecho extendido, cuando la figura es utilizada por fuerzas parlamentarias u organizaciones con evidentes vínculos hacia las mismas difícilmente está respondiendo directamente a los intereses de los electores, ya que el objetivo no es plantear una serie de demandas al legislador o una situación insatisfactoriamente resuelta que ha causado un interés espontáneo entre los ciudadanos. Dicho de otra forma, si entendemos el instrumento como una forma menos institucionalizada de participación política, quizás carezca de sentido que determinados partidos con representación parlamentaria (y por tanto con capacidad de presentar proposiciones de ley) lo utilicen como medida de presión o prueba de legitimidad de sus planteamientos, con los riesgos que supone para el sistema que una propuesta avalada por una fracción importante del cuerpo electoral termine siendo rechazada por el Parlamento.

Cuestión aparte sería defender, como parcialmente defendemos, los beneficios que el instrumento puede otorgar a dichas formaciones políticas u organizaciones altamente ideologizadas en el control y oposición hacia la mayoría gobernante, como un nuevo elemento de contrapeso al ejercicio de este poder. Al fin y al cabo, nuestro ordenamiento sólo otorga a los poderes públicos (en este caso el Parlamento y el Gobierno) tres

¹⁶⁷ MORALES ARROYO, José María, en “El alcance y los límites de los instrumentos...” (...) op. Cit. p. 14

potestades –si se nos permite la expresión- para frenar la utilización demagoga del instrumento, o la desviación de los fines para los que fue concebido (que es poder realizar propuestas por parte electorado): en primer lugar las causas de inadmisión estipuladas, que ya excluyen muchas materias sensibles; en segundo lugar el rechazo de la propuesta en la toma en consideración, aunque el hecho produzca desafección entre el propio electorado proponente; y en tercer lugar la negativa del Ejecutivo a la tramitación de proposiciones que impliquen un aumento del gasto o disminución de los ingresos, cuestión que será analizada en su momento. Existe un cuarto componente, no menos importante, que excede probablemente de la esfera de lo jurídico, que es la responsabilidad de los partidos políticos y las organizaciones en la presentación de iniciativas populares que efectivamente busquen resolver una situación insuficientemente resuelta, y no otros fines menos acordes que ya se han mencionado.

Esta ‘mediatización’ del instrumento por parte de partidos y organizaciones se produce en varias fases del desarrollo de la iniciativa legislativa popular, aunque no podemos afirmar que sea un hecho generalizado. En primer lugar, parece aconsejable que en el proceso de recogida de firmas en determinadas ocasiones los partidos políticos tomen parte en este trámite al requerirse un número elevado de signatarios, y disponer estas organizaciones no sólo de un mayor poder de convocatoria y movilización, sino de una infraestructura adecuada para llevar a cabo esta complicada tarea¹⁶⁸. Asimismo, otros trámites complejos como el sellado de pliegos, autenticación de firmas y designación de fedatarios especiales requieren de intervención de organizaciones que tengan conocimientos y dispongan de personal. Posteriormente, también veremos cómo en la tramitación parlamentaria de la ILP el Ejecutivo ha de pronunciarse sobre la posible afectación de la proposición a los créditos presupuestarios, ejemplo que Durán Alba vuelve a interpretar como posible mediatización del mecanismo. Donde más clara se contempla dicha subordinación del instrumento de participación al modelo representativo es en la toma en consideración, como ya hemos visto.

Por último, debemos señalar que la iniciativa popular es un mecanismo corrector de la escasa participación ciudadana en una democracia mayoritariamente representativa como la española, como han afirmado MALLOL¹⁶⁹ o PRESNO¹⁷⁰. Los ciudadanos,

¹⁶⁸ Frecuentemente también lo hacen organizaciones, colectivos o asociaciones, pero no en todos los casos puede hablarse de ‘mediatización’ política

¹⁶⁹ Op. cit. pp. 455-476

individualmente considerados, pueden proponer la regulación de asuntos y, en especial, participar con su firma en la promoción de temas que les afecten, además de la actuación más organizada de partidos y colectivos. De esta forma, se ponen de relevancia asuntos que según un sector del electorado han sido insatisfactoriamente resueltos, generando mayor conciencia sobre preocupaciones latentes y haciendo efectivo el derecho de participación. Como veremos en el capítulo dedicado a la utilización práctica del instrumento, muchas iniciativas son presentadas por particulares cuya pertenencia a otros colectivos se desconoce. Adicionalmente, mediante esta institución se permite revitalizar¹⁷¹ la relación entre representantes y ciudadanos, contribuyendo también a mejorar la concepción que los segundos tendrían de los primeros, uno de los vicios del sistema actual.

La iniciativa legislativa popular es otra forma de canalizar la voluntad política –aunque quizás atípica-, trazando un tímido paralelismo con la voluntad expresada mediante el voto, de ahí que se regule en la Constitución el derecho de participación en el art. 23, donde también se circunscriben el sufragio activo y pasivo. Por tanto, la ILP introduce a los ciudadanos en la deliberación pública de los asuntos, tradicionalmente en manos de los grupos políticos, y sirve como elemento de presión social¹⁷². Por ejemplo, ARANDA¹⁷³ ha considerado importante no tanto la capacidad de este mecanismo para influir en la agenda pública, sino la de movilizar a la ciudadanía y generar opinión sobre temas relevantes, sobre los que además se mide su apoyo social. Estas funciones de la institución, quizás poco previstas en su inicio, están cobrando mayor relevancia en la actualidad, a través de los ejemplos de conocidas iniciativas populares que acabamos de señalar.

¹⁷⁰ PRESNO LINERA, Miguel Ángel, en “Propuesta de reforma de la Constitución para promover la participación ciudadana” en su blog (<https://presnoliner.wordpress.com>) (17 de febrero de 2014)

¹⁷¹ Así lo ha considerado también ALMAGRO CASTRO, op. cit. p. 21

¹⁷² El elevado grado de apoyo suscitado por la ILP sobre dación en pago y paralización de los desahucios (con más de un millón cuatrocientas mil firmas) llevó al Congreso a tramitar y aprobar con modificaciones esta propuesta, pese a que los grupos políticos mayoritarios hasta 2015 habían sido tradicionalmente contrarios a tramitar asuntos con los que no compartía postulados, como demuestra que hasta la ILP citada tan sólo un tema menor (como la reclamación de deudas comunitarias) había llegado a convertirse en ley partiendo de una ILP. Para consultar el recuento total de firmas y su distribución por CC.AA.: <http://afectadosporlahipototeca.com/2013/02/09/la-ilp-para-la-dacion-en-pago-recoge-1-402-854-firmas-de-apoyo/>

¹⁷³ ARANDA ÁLVAREZ, “La Nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular” en Revista Española de Derecho Constitucional núm. 78 (2006) pág. 192

No se puede minusvalorar el contrapeso que puede ejercer la figura contra el monopolio de los partidos de la actividad política, especialmente en un contexto de mayorías (que no son tal) gobernantes inestables, como en el panorama actual. Por ejemplo, DE VEGA¹⁷⁴ ya observaba antes de la aprobación de nuestra Carta Magna cómo “*el único freno posible a la actividad de los partidos políticos reside en la defensa jurídica del pluralismo*”. Aunque el autor lo defendiera, probablemente, en alusión a la aparición de nuevos partidos, debemos confiar en que una regulación garantista de la participación semidirecta -como lo es la ejercida a través de la iniciativa popular- puede revitalizar una forma de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos distinta a la ejercida por los propios partidos de una manera excesivamente opaca, al menos hasta el cambio de contexto en 2015.

En nuestra opinión, el auge del mecanismo rompe, de alguna manera, la tradicional visión de la participación reducida a la elección entre partidos políticos. El éxito reciente de algunas iniciativas populares con un gran apoyo ha permitido situar en la agenda política asuntos compartidos por parte del electorado. La presión ejercida por la iniciativa legislativa popular a través del gran respaldo cosechado y la opinión mediática generada puede instar a los representantes públicos a tener en cuenta dichas demandas o, al menos, debatir el tema en cuestión y ofrecer una respuesta, como ya hemos puesto de manifiesto para el conocido caso de los desahucios.

Del mismo modo, se puede poner como ejemplo la ILP sobre regulación de una red de apoyo a la mujer embarazada, presentada en la totalidad de nuestras asambleas autonómicas en 2006 y convertida en ley en muchas de ellas. La propuesta no sólo evidenció un gran respaldo popular hacia la regulación de mecanismos de apoyo a la maternidad, sino que permitió incluir el asunto en la agenda de muchos gobiernos y propiciar su regulación. Por tanto, esta capacidad del instrumento para la promoción de temas sentidos por los electores y para ejercer presión hacia los representantes permite abrir una discreta vía para la participación que puede mejorar el pluralismo político y la representación. Una vía de participación intensificada en las últimas legislaturas por el aumento en el número de iniciativas que se presentan y –más tímidamente- que se debaten en el Parlamento, lo que suma interés al presente estudio y trata de combatir el pesimismo que ha arrastrado la figura durante gran parte de su andadura debido a sus discretos resultados iniciales.

¹⁷⁴DE VEGA, P. en Introducción. En P. de Vega. *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo (1977) pp. 20-21

A pesar de los beneficios señalados, tampoco debemos olvidar los riesgos aparejados a un uso irresponsable de la iniciativa popular, lo que ha motivado una visión desconfiada por parte de algunos partidos políticos, que lo verán más bien como un competidor. La necesaria deliberación y la integración de intereses entre ambas partes –representantes y promotores de la iniciativa- pueden permitir reducir la conflictividad entre el instrumento y la toma de decisiones en el ámbito representativo. Para acercarse al objetivo, tal y como entendió LUCAS VERDÚ¹⁷⁵, la representación será participada cuando aquel al que denomina Estado-aparato conecte eficientemente con la ciudadanía (Estado-comunidad) y, para ello, la participación será representativa cuando el primero sea eficaz en la recepción y solución de las demandas del segundo.

¹⁷⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, en *Manual de derecho político (Vol. 1)*, 3ª ed. Tecnos (1994), pp. 238-239

B- La iniciativa legislativa popular y el derecho a participar en los asuntos públicos

La iniciativa legislativa popular como proyección del derecho a participar directamente

Conforme a su segunda vertiente, la iniciativa legislativa popular es una de las fórmulas escogidas para el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente¹⁷⁶, que se enuncia en el artículo 23.1 de la Constitución. Debemos señalar que, como proyección del derecho fundamental, la iniciativa legislativa popular es desarrollada por ley orgánica¹⁷⁷ y susceptible de amparo por el Tribunal Constitucional¹⁷⁸. Conforme a esta concepción del instrumento, es necesario abordar en este apartado brevemente en qué consiste este derecho, y otras cuestiones como la titularidad del ejercicio del mecanismo, el papel de la Comisión Promotora, y las facultades que entendemos que integran el ejercicio del derecho de participación a través de la iniciativa legislativa popular.

El artículo 23 de la Constitución es de contenido complejo al abarcar tres derechos autónomos: el derecho a la participación política directamente o a través de representantes (apartado 1); y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2) que se desdobra, según la jurisprudencia del supremo intérprete constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos que incluye sufragio pasivo, pero no sólo, y el derecho de acceso a la función pública conforme a los principios de mérito y capacidad invocados en el artículo 103.3 CE. No se entienden tales derechos sin la proclamación en el artículo 1.1 CE de nuestro país como un Estado Social y Democrático de Derecho, y la consideración en el 1.2 de que la soberanía nacional “reside en el pueblo español”. Todo ello completado con el mandato del artículo 9.2 CE,

¹⁷⁶ Para mayor estudio del derecho en cuestión nos podemos remitir a J. A. SANTAMARÍA, “Comentario al artículo 23”, en Garrido Falla, F. (Dir.). *Comentarios a la Constitución*; a M. RAMÍREZ, *La Participación Política*, Madrid, 1985 o a PÉREZ SOLA, Nicolás, “Algunas consideraciones en torno...” op. cit.

¹⁷⁷ Según se indica en el artículo 87.3 CE y lleva a cabo la LO 3/1984

¹⁷⁸ Artículo 6 de la LO 3/1984

que encomienda a los poderes públicos fomentar la participación política¹⁷⁹.

En la literatura jurídica consultada encontramos, evidentemente, multitud de vinculaciones de la iniciativa legislativa popular con el derecho de participación política. Por ejemplo, BIGLINO¹⁸⁰ destaca que la iniciativa popular es “*proyección del derecho a participar en los asuntos públicos*” y señala precisamente la protección de nuestro ordenamiento mediante recurso de amparo concedido a la Comisión Promotora como una de las pruebas notorias para su consideración como derecho. Biglino califica al derecho, además, como funcional y político. En primer lugar, funcional “*por estar conectado con la función pública*”, y político “*por estar conectado a la cualidad de miembro de una determinada colectividad*”. Para ALMAGRO¹⁸¹, el recurso de amparo “*es manifiesta evidencia de que la ILP es proyección material del derecho de participación política del art. 23.1 CE*”. Por su parte, GARCÍA MARTÍNEZ¹⁸² explica que el derecho supuestamente violado, para el que se concede recurso de amparo, “*solo puede ser el contenido en el art. 23.1 CE, considerándose pues la iniciativa legislativa popular como un mecanismo de articulación del derecho de participación*”. Otras tantas voces también han vinculado a la figura con el derecho de participación¹⁸³.

Además de las señaladas, MURO I BAS¹⁸⁴ entiende que la iniciativa popular “*puede*

¹⁷⁹ CANOSA USERA, Raúl: Sinopsis del artículo 23 de la Constitución (página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es)

¹⁸⁰ BIGLINO CAMPOS, Paloma “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” en Revista Española de Derecho Constitucional núm. 19, pág. 79

¹⁸¹ ALMAGRO CASTRO, David, “¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos? ¿qué iniciativa legislativa popular necesitamos?” El art. 87.3 y la LO 4/2006 a debate” *Revista General de Derecho Constitucional* n. 22 (2016) p. 14

¹⁸² GARCÍA MARTÍNEZ, (...) *V Jornadas de Derecho Parlamentario* op. Cit. P. 279

¹⁸³ BILBAO UBILLOS, J. M. en “Instituciones de democracia participativa. (II) Un análisis de la iniciativa legislativa popular...” op. cit. pág. 2. Asimismo, con razón destaca ZULIMA SÁNCHEZ que la iniciativa es “*un derecho reconocido legalmente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no*” en op. cit. p. 36. También ha sido vinculada la figura al derecho de participación LARIOS PATERNA, María Jesús en “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas”, *Revista Catalana de Dret Public* núm. 37 (2008) Pág. 6; MARCO MARCO Op. Cit. p. 23; o PÉREZ SOLA, Nicolás, en “Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental...” op. cit. pág. 100, quien señala que “*el referéndum en sus diversas modalidades, la iniciativa legislativa popular, así como el derecho de petición no son más que los derechos de configuración legal en que se materializa la participación directa de los ciudadanos. Además, podemos recordar cómo la regulación de aquéllos operada por el legislador orgánico en desarrollo de los preceptos constitucionales, no sólo limita su alcance y contenido (referéndum e iniciativa legislativa popular), sino que desvirtúa en algunos casos la esencia de la institución (referéndum consultivo)*”.

¹⁸⁴ MURO I BAS, Xavier (en la actualidad es Secretario General del Parlament de Catalunya), “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.

inscribirse dentro del ámbito del derecho fundamental de participación”. Profundiza algo más ASTARLOA VILLENA¹⁸⁵ cuando defiende la manifestación del derecho de participación a través de la iniciativa popular, añadiendo un carácter instrumental: “*Cabe llegar a la conclusión de que la iniciativa legislativa popular más que un derecho en sí misma, es una manifestación instrumental del derecho de participación política. Así, no hay un derecho a la iniciativa legislativa popular, y sí que hay un derecho de participación, uno de cuyos modos de realizarse o instrumentarse es la mencionada iniciativa. Sin embargo, y pese a ese carácter instrumental, su ejercicio queda protegido por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*”.

En la vinculación del mecanismo con el derecho mencionado, muy clara resulta CABELLO¹⁸⁶ cuando lo define como “*el ejercicio del derecho de participación política directamente mediante el que la ciudadanía legitimada puede instar el inicio de un procedimiento legislativo cumpliendo unos requisitos*” haciendo hincapié la autora, eso sí, en que la decisión última sobre su tramitación recae en la asamblea representativa. Tampoco le cabe duda a DELGADO-IRIBARREN¹⁸⁷ de que la ILP “*forma parte*” del contenido del derecho fundamental señalado, a juzgar también por el reconocimiento del recurso de amparo a los promotores y por la jurisprudencia del TC que el autor señala y que mencionamos en el presente trabajo. De dicha concepción se deriva, necesariamente, que el legislador orgánico deberá respetar el contenido esencial del derecho en el desarrollo de la institución y sus límites¹⁸⁸.

Una opinión parcialmente discordante es la expresada por SÁNCHEZ NAVARRO¹⁸⁹, quien considera que la iniciativa legislativa popular “*no constituye un derecho en sí misma*” atendiendo a la naturaleza y alcance de la figura. El autor se justifica afirmando que es un mecanismo “*de participación política (directa) popular, que los diversos*

19 págs. 363 y ss.

¹⁸⁵ ASTARLOA VILLENA, Francisco “La iniciativa legislativa popular en España” en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 10-11, 2012-2013, pág. 273 y ss.

¹⁸⁶ CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, en “Democracia directa e iniciativa legislativa popular” Tirant lo Blanch, Valencia (2017). pp. 54 y ss.

¹⁸⁷ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, en “Democracia e iniciativa legislativa popular” en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: “Iniciativa legislativa popular” ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley (2013) pág. 152

¹⁸⁸ DELGADO IRIBARREN (in ibídem p. 153 y 154) resume de manera acertada lo que supone el respeto al contenido esencial de un derecho fundamental

¹⁸⁹ SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (...) in ibídem pág. 88

ordenamientos pueden prever (o no) y articular de formas y con alcances muy distintos”. En nuestra opinión, hay diversas evidencias que pueden demostrar la conexión de la iniciativa con el derecho a participar en los asuntos públicos en la primera opción manifestada por el art. 23.1 CE (participar directamente). Buenos ejemplos de lo señalado serían la reserva de ley orgánica otorgada en el art. 87.3 CE, la protección mediante recurso de amparo ante la inadmisión, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, o el hecho de que el cuerpo llamado a participar sea el de los electores, sin olvidar diversas afirmaciones manifestadas en el debate constituyente que más adelante veremos. Más coherente resulta admitir que la iniciativa popular no sea un derecho en sí mismo, sino una manifestación o proyección del derecho señalado en el artículo 23.1 de la Constitución.

La alusión de Navarro al derecho comparado (al reconocerse la figura sólo en algunos países) para desvincular la ILP del derecho de participación sólo demostraría que el derecho es de configuración legal, es decir, cada Estado en su derecho interno podrá regularlo o no. El grado de desarrollo de la figura y los tipos de iniciativa popular dependerán del nivel de descentralización del poder político de cada país, de la cultura política y participativa del mismo, o de las fuentes de las que haya emanado su inspiración para constitucionalizar los sujetos con capacidad de iniciativa. La influencia alemana y, sobre todo, italiana en la parte más política de nuestra Carta Magna permitió configurar una iniciativa legislativa popular desconocida en España, pero coherente con la importancia que nuestro Constituyente quiso otorgar a la participación. El mismo autor aclara, sin embargo, que aquellos países que sí han configurado el mecanismo lo hayan hecho *‘ope constitutione’* como un derecho instrumental respecto del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

Es importante señalar cómo en el primer apartado del artículo 23 se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, sin que exista un precedente concreto en nuestra historia constitucional¹⁹⁰. La Norma Suprema señala dos modelos o dos opciones de participación, pudiendo haber dejado el precepto en el simple reconocimiento del propósito. El Constituyente decide incluir expresamente la mención “directamente o por medio de representantes” sin que, a

¹⁹⁰ Por lo que debemos buscar referencias más bien en el derecho comparado y, sobre todo, declaraciones de derechos que influyeron decisivamente; el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

priori, se puedan deducir diferencias. Sin embargo, sin que proceda extenderse aquí, en nuestro sistema ha predominado claramente el modelo representativo, quedando los instrumentos de participación semidirecta en un segundo plano y como complemento del primero. Además, el Tribunal Constitucional ha señalado la preferencia de nuestro sistema y del legislador por las instituciones de democracia representativa, siendo la elección de los representantes la forma en la que tradicionalmente los ciudadanos ejercen su derecho de participación¹⁹¹.

No pocos problemas en relación al alcance del derecho ha ocasionado el enunciado *asuntos públicos*, debiendo acudir a la jurisprudencia constitucional para la delimitación de tal contenido¹⁹². La interpretación restrictiva del término otorgada en un primer momento por el Alto Tribunal nos indicaría que estamos ante un derecho que corresponde exclusivamente a la ciudadanía -uti cives- como expresión de la soberanía popular, correspondiéndose su ejercicio con la elección de los miembros de las Cortes Generales y también de aquellas Entidades que componen la organización territorial del Estado (art. 137 CE). El Máximo Intérprete Constitucional estableció, además, que la participación requiere de un especial llamamiento: el sufragio universal como vehículo de transmisión jurídica de la soberanía popular¹⁹³. No debemos olvidar, sin embargo, que la interpretación del término *asuntos públicos*, no resulta una cuestión pacífica para la doctrina, existiendo partidarios de una concepción restrictiva¹⁹⁴, y de otra expansiva¹⁹⁵.

Pese a la preminencia del modelo representativo, fortificado a través de los partidos, el derecho de participación *no se agota* con el sufragio activo y pasivo¹⁹⁶, aunque el ejercicio del voto represente la máxima expresión del ejercicio de tal derecho fundamental. El Constituyente quiso configurar ciertos ingredientes participativos como complemento al ejercicio del derecho, aunque posteriormente su regulación y empleo se

¹⁹¹ Como ya se ha dicho, SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, y STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2.

¹⁹² Sobre el particular vid. LÓPEZ GUERRA, Luis, "Participación y 'participación política': el alcance del artículo 23.1 CE". Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (organizador). *Los derechos fundamentales y libertades públicas (II)*. XIII Jornadas de Estudio. Madrid. Ministerio de Justicia. (1993). Página 1172.

¹⁹³ STC 23/1984, de 20 de febrero, (FJ 4), STC 51/1984, de 29 de mayo (FJ 1 y FJ 2).

¹⁹⁴ Por ejemplo y entre sus principales referentes vid. AGUIAR DE LUQUE, Luis, Artículo 23. Derecho de participación. En ALZAGA VILLAAMIL (Dir.). *Comentarios a las leyes políticas*. Madrid. Edersa (1984).

¹⁹⁵ Entre otros vid. SANTAMARÍA, J., El art. 23. En GARRIDO FALLA et. Al. *Comentarios a la Constitución*. 3 ed. Madrid. Civitas. (2001) pp. 511-525.

¹⁹⁶ Así lo ha entendido también CORCHETE MARTÍN, "La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución..." op. cit. pp. 83-84

hayan rodeado de grandes prevenciones. Para BIGLINO¹⁹⁷, el Constituyente quiso conservar, aunque de forma residual, las instituciones de democracia directa, cuestión que vendría refrendada además por el rechazo a las enmiendas que en los debates constituyentes en el Senado quisieron reducir nuestro modelo al de la democracia representativa¹⁹⁸.

Desde una lectura más actual, la evolución en nuestra cultura democrática y las consecuencias de la desafección política, ya señaladas, han permitido explorar más intensamente los instrumentos vinculados a la denominada democracia semidirecta –en conexión con el derecho de participación- y a la democracia participativa, aunque todos ellos con el objetivo de restaurar unas relaciones entre representantes y electores demasiado débiles. Por todo ello, una regulación garantista de la iniciativa legislativa popular también permite una mayor efectividad del derecho de participación, aunque el empleo del mecanismo deberá ser suficientemente responsable como para enriquecer nuestro modelo democrático, no para plantear una legitimidad alternativa a la de las instituciones representativas.

Como ya hemos señalado, los instrumentos de democracia directa o semidirecta son el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición, y derivan necesariamente del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Como ha señalado alguna sentencia interesante a este respecto¹⁹⁹, *“para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 CE”*. A diferencia de los primeros, los instrumentos de democracia participativa²⁰⁰ no derivan de dicho derecho,

¹⁹⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma, en “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23” *Revista General de Derecho* núm. 512. (1987) pp. 3916.

¹⁹⁸ Tal y como recuerda SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, en “Los derechos de participación, representación y acceso a funciones y cargos públicos; la corrección de la unilateral perspectiva policita” *Revista española de derecho administrativo* núm. 46 (1985) pp. 220 y ss.

¹⁹⁹ STC 119/1995, de 17 de julio de 1995 (FJ 5)

²⁰⁰ Como indica el TC en la sentencia recientemente citada (FJ 4), se entiende que sería posible la configuración legal de instrumentos tales como consultas, comparencias ciudadanas, presupuestos participativos, audiencias, foros de debate, portales de transparencia, ‘escaños ciudadanos’ etc. De hecho, el Estatuto catalán (y de manera similar el Andaluz) atribuye competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia

son de configuración legal, por lo que el legislador ordinario y el autonómico pueden configurar un ‘*numerus apertus*²⁰¹’ de instrumentos, siempre que no contravengan el ordenamiento jurídico²⁰². Según la citada STC 119/1995 (FJ 4) en estas otras formas de participación “*se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral*”.

Algunos incluyen en la denominación ‘democracia participativa²⁰³’, también a la iniciativa legislativa popular y al referéndum, pero resulta importante distinguir aquellos instrumentos que derivan del derecho fundamental de participación -y que son la ILP, el referéndum y el derecho de petición- de cualesquiera otros instrumentos creados por el legislador (o una administración) y destinados a fomentar la participación, sin que ello comporte un ejercicio directo del poder político por parte del titular de la soberanía. Este ‘*numerus apertus*’ de instrumentos que no derivan del artículo 23.1 CE pueden ser consultas, foros de participación, presupuestos participativos, comparecencias legislativas, etc. De todo lo anterior deriva, por tanto, que no cualquier tipo de participación en los asuntos públicos se puede englobar en el derecho del artículo 23 de la Constitución, sino únicamente la participación política, como recuerda VIDAL²⁰⁴, y como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 199/1995 ya citada. El TC ha señalado asimismo en la STC 76/1994 que el derecho a participar directamente en los asuntos públicos “*no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso*” (FJ3). Esto quiere decir que las facultades que el legislador haya desarrollado como integrantes de este derecho le son propias, y su vulneración podría resultar una vulneración misma del derecho fundamental, aunque para ello haya que probar que el

Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución

²⁰¹ Como ha señalado, por ejemplo, RUIZ RICO, Catalina, en “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional” en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia* Vol. 6. junio 2014. P. 17.

²⁰² Sobre el debate constitucional en este tema: M. RAMÍREZ, *La participación política*, Madrid, 1985, pp. 56-66, y F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*, Madrid, 1980, pp. 52-59

²⁰³ RAMÍREZ NÁRDIZ la define como “*conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia*” en RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa” *Revista de Derecho Político de la UNED* nº 90 (mayo-agosto 2014) pág. 185.

²⁰⁴ Op. cit. p. 7

daño causado al núcleo esencial del derecho resulte grave y directamente imputable a la actuación de la administración.

Si indagamos en las características del derecho de participación, podemos considerarlo un derecho de configuración legal²⁰⁵ que sólo puede ser ejercido a través de los cauces que el legislador establece. Estamos ante un derecho fundamental reconocido por la mayor parte de las declaraciones de derechos más importantes; “Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración (de la ley), personalmente o a través de sus Representantes” (art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789); “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.” (art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948).

Más en concreto, la manifestación del derecho de participación ejercida a través de la iniciativa legislativa popular es de carácter procedimental²⁰⁶. Esto significa que la única atribución que se concede a los ciudadanos es presentar una proposición y que ésta sea valorada por la cámara cuando cumpla los requisitos legales, quedando toda decisión sobre tramitar la propuesta en manos de la asamblea, a través de la toma en consideración. Según esta concepción cabría establecer un paralelismo con el ‘*ius ut procedatur*’ o derecho a la tramitación de las propuestas similar al que correspondería al cargo público representativo²⁰⁷. En este punto, queda patente la confusión entre la iniciativa legislativa popular como derecho de los ciudadanos (dentro del derecho de participación) y la misma figura como forma de iniciar el procedimiento legislativo, dos concepciones que se entremezclan pero que no son opuestas necesariamente.

Es decir, los ciudadanos estarían ejerciendo con la iniciativa legislativa popular un derecho de carácter procedimental cuyo efecto es iniciar el procedimiento legislativo; de ninguna manera el mecanismo asegura el resultado de influir en los asuntos públicos o lograr que la proposición de ley sea debatida siquiera en el Parlamento. Dentro del análisis, y siguiendo a CONTRERAS²⁰⁸, “*el ejercicio de este derecho por parte de los*

²⁰⁵ Como se señala en el art. 23.2 CE y como ha reconocido el Tribunal Constitucional entre otras en la STC 94/1994 FJ. 1.

²⁰⁶ PÉREZ ALBERDI, Reyes, op cit. pág. 314

²⁰⁷ STC 40/2003, de 27 de febrero

²⁰⁸ CONTRERAS CASADO, Manuel, en “Parlamento y participación directa de los ciudadanos” *Anuario jurídico de La Rioja* n° 3 (1997) p. 221

ciudadanos concluye necesariamente en la primera fase procesal del procedimiento legislativo, quedando luego la decisión, en las siguientes fases del iter legis, en el propio ámbito de las Cámaras representativas". Por este motivo, el derecho ejercido a través de la figura tiene más dificultades para establecer deberes y obligaciones concretas y asegurar el cumplimiento de la conducta o acción que conlleva el propio derecho. No obstante, más adelante señalaremos las facultades integrantes del derecho ejercido a través de la iniciativa legislativa popular y, por tanto, las condiciones que los poderes públicos estarían obligados a respetar para el correcto ejercicio de la figura una vez cumplidos sus requisitos.

En la línea de lo anterior, ni siquiera el 'derecho a que la propuesta sea tramitada' sería un derecho exclusivo de las iniciativas de origen popular, ya que también es una facultad integrante del estatuto del cargo público representativo. Esta facultad consistiría en el derecho a que las iniciativas de los parlamentarios sean valoradas por la cámara, como requisito para el correcto ejercicio de su función representativa. Esta facultad estaría implícitamente recogida en el art 23.2 de la Constitución (que hace referencia al sufragio pasivo) y desarrollado por los reglamentos de las cámaras. Además, este derecho ha sido reconocido por varias sentencias del Tribunal Constitucional²⁰⁹.

Por último, pese a ser un derecho individual, debemos tener en cuenta que el ejercicio de la ILP ha de ser necesariamente colectivo, al atribuirse tal capacidad a los, al menos, quinientos mil electores. Sin los signatarios, la iniciativa no se perfecciona y no puede ser considerada como tal, lo que nos lleva a afirmar el carácter instrumental pero decisivo de la Comisión Promotora para la correcta efectividad del derecho, como más adelante analizaremos, ya que se encarga de los trámites necesarios y desarrolla la labor de recogida de firmas. En este sentido, y como acertadamente recuerda CUESTA²¹⁰, "*el derecho subjetivo de cada ciudadano a estampar su firma en apoyo a una propuesta normativa debe ser ejercido en todo caso de modo colectivo*". A pesar de esta particularidad, la iniciativa o, si se quiere, presunción de iniciativa, es protegida desde la admisión o inadmisión de la misma, al atribuirse a los promotores posibilidad de recurrir en amparo tal decisión de la Mesa.

²⁰⁹ Entre otras: SSTC 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo; 89/2005, de 18 de abril; 90/2005, de 18 de abril; y 78/2006, de 13 de marzo.

²¹⁰ CUESTA LÓPEZ op. cit. p. 347

Aunque volvamos más adelante sobre un asunto poco pacífico como es el de la delimitación del ámbito de la reserva de ley orgánica, debemos referirnos a las consecuencias que se derivan del hecho de considerar la iniciativa popular una proyección del derecho fundamental a participar directamente. Hemos señalado ya que el Constituyente estableció en el art. 87.3 que una ley orgánica regularía *las formas de ejercicio y requisitos* de la iniciativa popular, quedando así convenientemente acotado el ámbito material de dicha reserva. Sin embargo, entendemos que la reserva también abarca el desarrollo directo de los aspectos esenciales del derecho fundamental a participar directamente a través del instrumento, en tanto en cuanto el art. 81.1 CE señala que serán leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por este motivo, se ha señalado que sobre la figura recae una doble reserva de ley orgánica, la que señala el mismo art. 87.3 CE y la que le pertenece como proyección del derecho fundamental a participar directamente. De esta forma, el Constituyente decidió prolongar la exigencia de un consenso más elevado para la regulación de una figura sobre la que siempre objetó diversos reparos, como se señala en otros momentos del trabajo.

Sólo si atendemos a la doble reserva que recae sobre el instrumento se entiende que la LO 3/1984 regule no sólo aspectos esenciales para el ejercicio del mecanismo como la presentación de la iniciativa o la recogida y recuento de firmas, sino también cuestiones ligadas al derecho mismo como la titularidad, las facultades de la comisión promotora, la admisión de la iniciativa, el recurso de amparo, o la compensación económica, que son aspectos ligados a las propias facultades del derecho proyectado en la iniciativa legislativa popular, como se verá más adelante. Es cierto que el legislador orgánico agota prácticamente toda la regulación de la figura (como prueba que no haya sido necesaria la aprobación de una ley ordinaria o reglamento), lo que facilita su conocimiento, pero choca con la interpretación restrictiva que ha de otorgarse a la reserva de ley orgánica; a la vez que planteará no pocas dudas sobre el ámbito disponible para el desarrollo de esta figura en nuestras autonomías. Sobre esta última cuestión volveremos en el capítulo dedicado a la regulación autonómica del instrumento, a la vez que ahondaremos más adelante en los aspectos de la ley orgánica que suponen una exclusión material para la iniciativa popular.

La titularidad del derecho ejercido a través de la figura

La primera cuestión que debemos aclarar es la de los sujetos legitimados para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular como forma de iniciar el procedimiento legislativo y como forma de ejercer el derecho de participación. Como cuestión previa necesaria, parece claro que sólo los ciudadanos pueden ejercer el derecho fundamental del art. 23.1 CE tal y como algunas voces han defendido²¹¹, a lo que habría que sumar la condición de nacionales a la vista del artículo 13.2 CE, lo que ocasionará, como veremos, no pocos problemas.

La legitimación de su ejercicio constituye uno de los debates más recurrentes sobre este mecanismo; quién se considera titular de la figura y, por tanto, los requisitos para ejercer dicha titularidad. De antemano, podemos señalar que ha resultado poco sencilla la distinción de los titulares de la figura, al entrar en juego otros sujetos de fuerte protagonismo como la Comisión Promotora. Sin embargo, una manifestación clara del sujeto legitimado lo constituye el hecho de que la iniciativa sea ejercida por una parte del cuerpo electoral, teniendo como objetivo contribuir a la formación de la voluntad general que, por todos es sabido, se expresa en el Parlamento.

En cuanto a la titularidad, lo primero que debemos señalar son las referencias que nuestro ordenamiento jurídico realiza a este respecto. Ni la Constitución ni las leyes reguladoras concretan de forma explícita la titularidad del instrumento, pero podemos extraer algunas conclusiones. La propia naturaleza del mecanismo consiste en la capacidad de una porción del cuerpo electoral de proponer al Parlamento una proposición de ley, bajo los requisitos legales que ya conocemos. Si a esto le sumamos la previsión constitucional de 'no menos' de 500.000 firmas para presentarla, consideraríamos a los ciudadanos como titulares de esta iniciativa, siendo estos la piedra angular de la institución, y sin los cuales la iniciativa popular no existiría, convirtiendo el derecho subjetivo de cada ciudadano a la firma en un ejercicio colectivo.

La Constitución no hace mención a la condición de personas que otorgan su firma, pero sí se refiere a la misma como iniciativa “popular” pudiendo parecer que se configura al “pueblo” como sujeto de la institución. Esta mención al pueblo también se produce en el

²¹¹ “Es el único derecho exclusivamente ciudadano que existe en la Constitución. Más todavía: es el derecho constitutivo de la ciudadanía”. PÉREZ ROYO, Javier, en *Curso de Derecho Constitucional*, 12 ed. Madrid. Marcial Pons. (2010) p. 371

preámbulo de la LO 3/1984:

Preámbulo, apartado tercero:

“La Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa.”

Sin embargo, el artículo primero de esta ley reguladora de la iniciativa legislativa popular es mucho más específico y despeja cualquier duda sobre la condición que se debe reunir para ejercer la iniciativa legislativa popular:

Artículo 1:

“Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica”

Tanto el artículo primero de la LOILP como el Reglamento del Congreso utilizan el término ciudadanos (no pueblo) y, como es sabido, el status de ciudadano es una situación jurídica que según el Código Civil (arts. 17 a 22) sirve para atribuir la nacionalidad española a las personas que cumplen los requisitos allí previstos. No obstante, y como añade el artículo primero, no basta con la condición de ciudadano, sino que además han de ser mayores de edad y han de estar inscritos en el censo electoral. Por tanto, los ciudadanos que pueden presentar y firmar una iniciativa legislativa popular deben cumplir los requisitos de: nacionalidad española, mayoría de edad, estar inscritos en el censo electoral y no estar incapacitados por sentencia judicial firme para el ejercicio del derecho de sufragio, lo que identifica plenamente a los legitimados con los electores.

A esta conclusión llegamos, como decimos, conforme al artículo primero de la citada ley orgánica. La exigencia de la nacionalidad española²¹² es coherente con su naturaleza de derecho de participación política, como recuerda DELGADO-IRIBARREN²¹³, al declarar el art. 13.2 CE que los derechos del art. 23 CE únicamente están reconocidos a los españoles. Igualmente lógica nos parece la exigencia de la mayoría de edad, entendida como tal desde que se cumplen dieciocho años según el art. 12 CE, al exigirse también para los derechos de carácter político. Asimismo, debemos apuntar que la característica de inscripción en el censo electoral también se solicita para ejercer el

²¹² Es indiferente que se posea la nacionalidad de forma originaria o se haya adquirido por residencia o carta de naturaleza, al no distinguir la LOILP

²¹³ Op. Cit. p. 156 y también más adelante en las pp. 161 y 162

sufragio (art. 2.2 de la LOREG). Un ciudadano aparece en el Censo Electoral desde que el Ayuntamiento en el que se encuentra empadronado (o el Consultado para los extranjeros) remite dicha información a la Oficina del Censo Electoral. Dicha inscripción es imprescindible posteriormente no sólo por razones de seguridad jurídica, sino porque en el recuento de firmas se utiliza para la comprobación de la condición de elector del signatario.

Al resultar estas condiciones exigidas también para el ejercicio de otros derechos de participación política, podríamos preguntarnos si realmente los requisitos de edad y nacionalidad española son exigibles para las formas de ejercicio directa del derecho de participación o sólo para el sufragio activo. De este modo, ILLUECA BALLESTER²¹⁴ ha considerado que “*el requisito de mayoría de edad y las causas de incapacitación política no son decisiones constitucionales sino legislativas*” y, por ello, el autor se pregunta si los requisitos exigidos para ejercer el derecho de sufragio son también exigibles cuando se trata de ejercer derechos de participación directa como la iniciativa popular. Pese a las dudas planteadas por este autor y por las regulaciones de la iniciativa popular de Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana y Baleares, como después veremos, parece claro que la condición de elector²¹⁵ es requisito *sine qua non* para la firma o presentación de una iniciativa, como demuestra el artículo primero de la LOILP y una mayoría de voces de la literatura jurídica.

En nuestra opinión, al resultar una proyección del derecho de participación política que implica manifestación de soberanía ante el Parlamento, necesariamente el cuerpo legitimado para el ejercicio son los electores, como lo son para el caso del referéndum o para elegir a los mismos representantes que integran las cámaras. La propia naturaleza indica que el instrumento consiste en la presentación de una proposición por parte de una fracción del cuerpo electoral. En el hipotético caso en que el legislador orgánico quisiera extender el empleo del mecanismo a sujetos actualmente no legitimados, como menores de edad o extranjeros, no sería extraña una lectura de compatibilidad si tenemos en cuenta que se basaría en la extensión de los legitimados y no en su restricción, sobre todo

²¹⁴ ILLUECA BALLESTER, José Eduardo, en “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” en *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16 (2015) p. 1110

²¹⁵ Y, evidentemente, no estar incapacitado para el ejercicio de los derechos políticos conforme a sentencia judicial firme

en el caso de los menores. Sin embargo, y para evitar posibles vicios de inconstitucionalidad en el caso de la extensión a los extranjeros, no se podría descartar la necesidad de reformar el artículo 13.2 CE, al señalar el mismo que *solamente los españoles serán titulares de los derechos del artículo 23 CE*, salvo que el Tribunal Constitucional aclare que dicha previsión sólo afecta al derecho de sufragio, como algunas voces han llegado a sugerir y veremos a continuación.

Siguiendo con las manifestaciones de la literatura jurídica manejada, contemplamos como una mayoría de voces han considerado a los electores como sujetos legitimados para el ejercicio del derecho. Por ejemplo, BIGLINO²¹⁶ considera titulares del derecho de presentar una iniciativa a “*los electores*” en cuanto que son, como señala el Reglamento del Congreso, “*ciudadanos mayores de edad inscritos en el censo electoral*”, conclusión a la que ha llegado también DELGADO²¹⁷. Ante las dudas sobre si es el ‘pueblo’ el legitimado para el ejercicio de la iniciativa popular, Biglino señala que son dos los motivos por los cuales no se puede considerar así. En primer lugar, porque los titulares de este derecho fundamental son los individuos, porque la propia naturaleza de la institución no atribuye al pueblo poderes directos. En segundo lugar, porque así lo establecen también las disposiciones legales. PÉREZ ALBERDI²¹⁸ ha afirmado que “*el derecho de participación política se define por su sujeto: el titular de la soberanía, es decir, los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral, y su objeto: su contribución a la formación de la voluntad general*”. Por último, CÓLERA LEIRADO²¹⁹ asimismo consideró al cuerpo electoral como titular de la iniciativa legislativa popular.

Por su parte, ARANDA ÁLVAREZ²²⁰ también tiene claro que son los ciudadanos inscritos en el censo los legitimados para el ejercicio. Sin embargo, se ha mostrado favorable a que los ciudadanos de dieciséis y diecisiete años puedan firmar una iniciativa

²¹⁶ BIGLINO CAMPOS op. cit. pp. 99 y ss.

²¹⁷ DELGADO-IRIBARREN (varios autores) “La iniciativa legislativa popular” (...) op. Cit. p. 148

²¹⁸ PÉREZ ALBERDI, Reyes, en “Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación”, *Revista Deliberación* núm. 2 (Gobierno de Aragón) (2012) pág. 42

²¹⁹ Eso sí, para el caso de la iniciativa popular en la Comunidad de Galicia, que nos sirve para el caso estatal por exigirse los mismos requisitos. COLERA LEIRADO, Juan Ramón, en “La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia” en V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo. Congreso de los Diputados. Madrid. 1994. P. 616.

²²⁰ ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO, en “La Nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular” en REDC núm. 78 (2006) pág. 199

popular, poniendo el ejemplo de la regulación catalana²²¹. El autor también es favorable a dotar de participación a los extranjeros residentes en España, teniendo en cuenta que el instrumento estudiado pretende, dentro de una democracia avanzada, que los ciudadanos se impliquen y participen del debate político. Al mismo tiempo, Elviro Aranda pretende distinguir entre el ejercicio del instrumento de participación y los derechos de sufragio activo y pasivo²²². En nuestra opinión, aunque las diferencias entre ambas cuestiones sean evidentes y la finalidad que se persiga dotando de participación a los extranjeros o a los menores de edad sea totalmente recomendable, el problema reside en evitar la posible contradicción entre dicha titularidad de la iniciativa legislativa popular y el artículo 13.2 CE, dando por hecho que el instrumento supone una forma de ejercicio del derecho a participar directamente, salvo que una lectura de compatibilidad no los vincule tan intensamente.

Esta concepción de la titularidad reconocida en la figura de los electores está ampliamente reconocida y es consecuente con la Constitución y las leyes. Las dudas pueden surgir cuando entramos a valorar las funciones de la Comisión Promotora, que al gozar de una fuerte relevancia en el proceso actúa muchas veces en nombre de los firmantes, o en exclusiva cuando ni siquiera los firmantes existen porque no se han recogido las firmas. La ley y la práctica le han otorgado al órgano un enorme protagonismo y una verdadera instrumentalización de la iniciativa. En este sentido, la postura de GARCÍA MARTÍNEZ²²³ se ha apartado de la posición generalizada a la que acabamos de hacer referencia, al considerar a la Comisión Promotora como “*la verdadera titular y dueña de la proposición popular y, en consecuencia, como la verdadera titular de la iniciativa*” a juzgar por los numerosos trámites que las leyes le encargan y su papel en el proceso.

A esta opinión se ha sumado DELGADO-IRIBARREN²²⁴ calificando a la Comisión Promotora no sólo como la “*autora*” de la proposición de ley que, una vez admitida, tratará de reunir el requisito de firmas, sino también como “*dueña*” de la figura hasta su

²²¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, en PÉREZ -MONEO y VINTRÓ CASTELLS, (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados) (2017) p. 194

²²² ARANDA ÁLVAREZ “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio” (...) op. cit. página. 194

²²³ Op. Cit. p. 291

²²⁴ Op. Cit. pp. 158 y 159

toma en consideración por el Pleno²²⁵. El autor justifica esta concepción afirmando que los electores se adhieren “a una iniciativa de unos promotores que tienen la carga de obtener las firmas pero que a cambio asumen la representación de los firmantes y pueden en un momento determinado manifestar su voluntad de retirar la iniciativa, por los motivos que fueren” situación que, por cierto, podrá producirse siempre antes del acuerdo de toma en consideración (después deberá ser aceptado por la cámara) y sólo con que lo soliciten los promotores.

En nuestra opinión, lo que ocurre es que estamos confundiendo a los autores o dueños de la iniciativa con los legitimados o titulares para su ejercicio. Por ello, se puede considerar a los promotores como “dueños” o “autores” de la iniciativa, al ejercer los trámites necesarios de redacción y presentación de la misma, así como la obtención de firmas y representación de los firmantes, y su posible defensa ante la cámara; facultades todas ellas claves en el desarrollo de la figura. Sin embargo, el ejercicio de facultades imprescindibles no se debe confundir con los legitimados para la presentación y firma de una iniciativa legislativa popular, que indudablemente son los electores²²⁶. Los requisitos marcados son claros, y la acreditación del mínimo de electores es condición ‘sine qua non’ para que se considere a un texto iniciativa legislativa popular.

El liderazgo de la Comisión Promotora ha marcado la naturaleza de la figura, muy en especial hasta la acreditación de la consecución del número mínimo de firmas. A partir de dicha acreditación, la iniciativa se perfecciona y la Comisión pasa a actuar como representante de los signatarios, pero en la denominada ‘fase preparatoria’ de la iniciativa el protagonismo recae en este órgano. De ahí que PÉREZ SÓLA²²⁷ haya llegado a afirmar que el derecho “no es propugnado con carácter general, sino circunscrito a los miembros de la Comisión Promotora”, recordando además que un eventual recurso de amparo sólo está abierto a los integrantes de este órgano (también hay que decirlo, ante la inexistencia de firmantes aún). Este posicionamiento, para el autor, no hace dudar de la titularidad de los electores acerca del ejercicio del derecho, pero sí que refuerza el carácter de ‘propuesta de iniciativa’ de este instrumento de participación. Cabe recordar

²²⁵ Evidentemente a partir de dicho trámite y en caso de superarlo la proposición ya pertenece a la Cámara

²²⁶ ARANDA ÁLVAREZ ha defendido recientemente que la Comisión Promotora no es la titular del derecho, dejando claro que la ley no le atribuye capacidad jurídica para actuar en representación de los firmantes a los efectos de controlar el proceso de recogida de firmas: en ARANDA ÁLVAREZ “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio” (...) op. cit. p. 195

²²⁷ PÉREZ SOLA, Nicolás, en “Algunas propuestas de reforma...” op. Cit. p 610

que una posible extralimitación de la Mesa del Congreso en la inadmisión de una iniciativa también frustra el derecho de unos futuros signatarios a otorgar su firma a la proposición.

Sobre el asunto de la titularidad, también debemos hacer referencia a los problemas que plantean las regulaciones catalana, vasca, balear²²⁸ y valenciana de la iniciativa popular²²⁹, que permiten ejercer el mecanismo a sujetos no legitimados por la regulación estatal. Además de los legitimados por la regulación estatal, estas leyes permiten ejercer la iniciativa en dichas Comunidades a los mayores de dieciséis años, a los ciudadanos de otros Estados Miembros la Unión Europea, y a los extranjeros con residencia legal en España. Reproducimos, como muestra, lo señalado por la ley catalana que, en buena medida posteriormente fue imitado en País Vasco y Comunidad Valenciana:

Artículo 2. Personas legitimadas.

1. Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular las personas que tienen la condición política de catalanes, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Cataluña, y no están privadas de los derechos políticos.

2. Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:

a) Tener la nacionalidad española.

b) Ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza.

c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería.

La extensión de la titularidad en la citada ley catalana se produce por tanto a las personas de 16 y 17 años, en contraposición a la exigencia estatal de mayoría de edad (18) y también en dos supuestos: a los ciudadanos de la Unión Europea, (En Cataluña además a los ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza) y a los extranjeros con residencia legal en España. Esta regulación estaría extendiendo el derecho a promover la iniciativa a sujetos en principio no legitimados por la Constitución Española y por la LOILP, por lo que puede plantear algún problema de inconstitucionalidad que ha sido discutido por la literatura jurídica. Estas dudas se plantean al encontrarse reservado al

²²⁸ A fecha de publicación de este trabajo se ha podido conocer que la Ley 4/2018, que reformó la ley reguladora de la iniciativa popular en Baleares, ha establecido mediante su artículo primero que también podrán firmar una iniciativa popular los nacionales de los Estados Miembro de la Unión Europea, los extranjeros con residencia legal en la Comunidad y los menores de dieciséis y diecisiete años.

²²⁹ Artículo segundo de la Ley 1/2006 de la Iniciativa Legislativa Popular del Parlamento de Cataluña, artículo primero de la Ley 10/2016 de Iniciativa Legislativa Popular del Parlamento Vasco, y artículo segundo de la Ley 10/2017 de la Comunidad Valenciana

legislador orgánico la regulación de los aspectos esenciales de un derecho fundamental²³⁰, como lo es el de participación, por lo que la cuestión principal sería valorar si el legislador autonómico puede extender la titularidad a sujetos no legitimados por la ley orgánica. En el caso del País Vasco, en septiembre de 2016 se conoció la intención del Gobierno Central de presentar recurso de inconstitucionalidad contra la citada ley por entender que no es conforme a la Constitución dicha extensión de los legitimados. Es posible que, aprovechando esta coyuntura, el máximo intérprete constitucional pueda arrojar algo más de certeza en este asunto.

Este debate sobre la extensión de la titularidad es analizado con detalle en el apartado que dedicamos a la regulación autonómica de la iniciativa popular. Por tanto, con ánimo de no ser reiterativos, a dicho capítulo nos remitimos.

La Comisión Promotora

La Comisión promotora, como ya hemos señalado, es clave en el desarrollo de la iniciativa popular y, junto a los firmantes, es el actor principal de todo el proceso. La LOILP encauza el ejercicio de este derecho de participación a través del órgano, aunque no dedica a ella un artículo específico. El órgano inicia el procedimiento redactando y presentando la proposición, llevando a cabo trámites de vital importancia que le atribuye la ley; la recogida de firmas, la representación de los firmantes o la defensa de la proposición en el Parlamento.

La característica principal de esta Comisión es su fuerte protagonismo y los amplios poderes que le conceden, algo que se corrobora en la práctica, siendo una parte fundamental de todo el proceso, y actuando de claro nexo entre la administración, la proposición y los signatarios. En muchos casos, se llega a identificar la proposición con sus autores o promotores, ya que la regulación que proponen no se entendería sin tener en cuenta a la asociación o colectivo que la ha presentado, lo que le otorga una legitimidad mayor al representar en muchos casos una problemática de un colectivo concreto y que puede ser de índole laboral, social, de salud, medioambiental, etc. Como se comprobará en el capítulo que dedicamos a la utilización del instrumento, la figura ha sido utilizada

²³⁰ En el caso de la iniciativa legislativa popular, encontramos una doble reserva de ley orgánica. Por un lado, al estar atribuido al legislador orgánico la regulación de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE) y considerarse el ejercicio de la iniciativa una manifestación del derecho fundamental de participación (art. 23.1). Por otro lado, atendiendo a lo señalado en el artículo 87.3 CE el Constituyente reservó al legislador orgánico la regulación de este mecanismo.

de forma frecuente por sindicatos, asociaciones y –en menor medida- partidos políticos que, por su infraestructura y poder de movilización, tienen más sencillo alcanzar los requisitos. Este protagonismo del colectivo promotor –que en muchos casos ha sido mediático como veremos- ha ayudado a identificarles como verdaderos dueños de su iniciativa. Sin embargo, resulta evidente que sin el concurso de los al menos quinientos mil firmantes no se perfecciona la iniciativa presentada, al mismo tiempo que no debemos olvidar que muchas iniciativas han sido presentadas por particulares.

Volviendo al tratamiento legal otorgado al órgano, aunque las leyes regulan algunas cuestiones relativas a la Comisión Promotora, no detallan lo necesario sus funciones y composición, incrementando las dudas acerca de su naturaleza, lo que ha tenido su reflejo en la literatura jurídica que manejamos. En este sentido, LERA²³¹ ha destacado que, pese a sus atribuciones, no existe una naturaleza jurídica clara de este órgano, falta de claridad a la que también se ha referido CABELLO²³², que igualmente observa las “amplias funciones” concedidas a este órgano. En palabras de BIGLINO²³³, la Comisión posee “*un fuerte protagonismo*”, espíritu compartido por LARIOS PATERNA²³⁴ cuando califica a la misma como “*el verdadero motor de este mecanismo de participación*”.

Algo de protagonismo pretende restarle ALBERDI²³⁵ cuando califica el papel de la Comisión como instrumental o de representación, haciendo un paralelismo con el realizado por los partidos políticos durante el proceso electoral. En este sentido, la Comisión realiza trámites de relevancia por la imposibilidad de encargar a más de quinientas mil personas estas labores. En definitiva, se confunde la titularidad del ejercicio del derecho de participación a través de la iniciativa legislativa popular (que poseen los electores), y los dueños o promotores de cada iniciativa, autoría que corresponde a la Comisión, que sólo se verá perfeccionada con la acreditación del mínimo de firmas, piedra angular del mecanismo.

²³¹ HERRERO LERA, Miguel, en “Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular” en Óscar Alzaga Villaamil (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII*. Madrid. Cortes Generales. Edersa. (1998) p. 286

²³² CABELLO FERNÁNDEZ op. Cit. p. 67

²³³ BIGLINO CAMPOS, P. “La iniciativa legislativa popular”, (...) op. Cit. p. 100.

²³⁴ En “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo” en Revista Catalana de Dret Public n° 37 (2008) pág. 9. Col·lecció Papers de Relacions Govern-Parlament, Barcelona, 2008, p. 40.

²³⁵ En el sentido indicado de forma acertada a nuestro juicio por PEREZ ALBERDI *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección Monografías, Congreso de los Diputados (2006) págs. 309 y 310

El estatuto jurídico de esta Comisión no quedó claro en la LO de 1984 y tampoco se resuelve en la norma de 2006. Pese a que la Constitución nada señala al respecto, la LO 3/1984 recurre a este órgano para atribuirle funciones de relevancia. En el preámbulo de la citada norma se hace referencia a la Comisión: *“La puesta en marcha del procedimiento exige que la Comisión Promotora presente ante la Mesa de la Cámara un texto articulado dotado de unidad sustantiva precedido de una exposición de motivos”*. En su articulado, la ley encarga a este órgano la responsabilidad de iniciar el procedimiento presentando la documentación indicada en el artículo 3.2, a la que se suman también los datos de los componentes de esta Comisión²³⁶.

Este artículo exige, junto al escrito de presentación de la proposición, la relación de los miembros que componen la citada Comisión, junto a sus datos personales. Sin embargo, la norma no nos aclara si el órgano debe conformarse con un número máximo y mínimo de miembros, lo que ocasiona las dudas de MARCO²³⁷ a este respecto. Tampoco se enumeran sus funciones, ni se establecen algunas incompatibilidades posibles. Es un hecho que, pese a las críticas, tampoco se añade ni clarifica en la reforma llevada a cabo mediante la ley 4/2006. No se exige tampoco ningún formalismo para la constitución del órgano, sólo expresar los datos ante la Mesa, como ha puesto de manifiesto CUESTA²³⁸.

Parece, por lógica, que el órgano deberá contar con, al menos, dos integrantes que deberán cumplir la misma condición que los ciudadanos firmantes de la iniciativa, es decir, ser ciudadanos españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral. Tampoco aclara nada la norma sobre el funcionamiento del órgano, pero se entiende que cualquiera de los miembros de la Comisión puede actuar en representación de la misma, salvo que se manifieste lo contrario. Entiende DELGADO-IRIBARREN²³⁹ que serán de aplicación a su funcionamiento las normas que hayan pactado sus miembros, siempre y cuando no

²³⁶ Artículo 3. Requisitos de la iniciativa popular:

2. *El escrito de presentación deberá contener:*

a) *El texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.*

b) *(Suprimida por la Ley 4/2006)*²³⁶

c) *La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.*

²³⁷ MARCO MARCO, Joaquín J. en “La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana” Op. Cit. p. 30

²³⁸ CUESTA LÓPEZ, Víctor, op. Cit. p. 320

²³⁹ Op. Cit. p. 162

sean contrarias a Derecho. El hecho de que la Comisión actúe en representación de la iniciativa en la práctica no quiere decir que la ley les otorgue la condición legal de representantes de los firmantes, cuestión que no sucede²⁴⁰. Estos problemas que no aclaró el legislador orgánico, tampoco se resuelven en la Ley 4/2006, por lo que puede ser un posible aspecto de mejora de cara a futuros cambios normativos.

Asimismo, la ley no ha querido dejar claro cuáles han de ser los requisitos e incompatibilidades para formar parte de la Comisión. Entendemos, por analogía, que los miembros deberán contar con la condición de elector. Nos parece recomendable que por ley se establezcan incompatibilidades para evitar supuestos de mediatización de la iniciativa legislativa popular por parte de partidos políticos con representación, o de personas que ya pertenecen a un órgano que por sí mismo dispone de iniciativa para legislar. Esto evitaría que, por ejemplo, un diputado o parlamentario autonómico intentara recabar apoyos populares sobre una propuesta con el objetivo de ejercer mayor presión²⁴¹, utilizando el instrumento para un fin para el que, en nuestra opinión, no fue concebido. En este sentido, se podría estipular que los miembros de ambas cámaras, determinados miembros del Ejecutivo, miembros de parlamentos autonómicos y del Parlamento Europeo no puedan pertenecer a dicha Comisión Promotora, supuestos a los que se suman las personas que incurran en causas de inelegibilidad.

En el ámbito autonómico, acertadamente, algunas leyes concretan la composición, funciones e incompatibilidades de este órgano. La mayoría de ellas hacen extensible lo establecido en la regulación estatal, pero no así otras normas más recientes. Por ejemplo, la Ley catalana 1/2006 dedica todo un artículo a la Comisión Promotora²⁴², estableciendo

²⁴⁰ Tal y como señala ARANDA ÁLVAREZ “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio” (...) op. cit. p. 195

²⁴¹ El histórico dirigente de Izquierda Unida, Julio Anguita, presentó una ILP sobre la regulación de la jornada laboral en 1998. La proposición fue admitida y consiguió reunir el mínimo de firmas, aunque el Congreso desestimó su toma en consideración. En el momento de presentar la iniciativa, Anguita era diputado en el Congreso.

²⁴² *Artículo 4. La comisión promotora. (Ley de iniciativa legislativa popular del Parlamento de Cataluña)*

1. La comisión promotora ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa legislativa popular a los efectos que derivan de la misma.

2. La comisión promotora debe estar formada por un mínimo de tres personas, que deben cumplir las condiciones establecidas por el artículo 2 y, además, las siguientes condiciones:

a) Ser mayores de edad.

b) No ser diputados al Parlamento de Cataluña.

c) No ser miembros de corporaciones locales.

el número mínimo de miembros, su condición de representantes de los firmantes (cuestión que en la LO 3/1984 no se aclara) y los requisitos e incompatibilidades para formar parte de la misma. La ley gallega²⁴³ también regula un número mínimo de miembros de la Comisión (artículo cuarto) dejándolos en diez personas, que deben tener la condición de electores y no incurrir en alguna de las incompatibilidades del artículo quinto. Asimismo, también se permite el asesoramiento de la cámara a los mismos, y la participación de un representante de la citada Comisión o la designación de uno de los firmantes (novedad singular) en el debate de toma en consideración (artículo 12). Ambas leyes, catalana y gallega, son buenos ejemplos de cuál puede ser una buena delimitación de las funciones de esta Comisión, de tal manera que se aclaren las dudas suscitadas.

Desde el objetivo de facilitar la labor de este órgano, ALMAGRO²⁴⁴ ha considerado positiva la interacción entre la Comisión Promotora y los órganos de la cámara. Para ello establece como necesario que la Comisión cuente con asesoramiento “*sobre los límites y extensión de barreras materiales, formales y procedimentales*” para mejorar el refinamiento de las propuestas y, asimismo, que puedan subsanar posibles errores en la presentación de la proposición. Se entiende que los miembros de este órgano pueden no ser expertos en dichas labores. Otras líneas de mejora que el autor propone es permitir la intervención del órgano en la fase central de procedimiento o admitir una petición de retirada de su propuesta cuando ésta ya ha superado la toma en consideración, aspectos todos ellos que después veremos.

La iniciativa popular es un derecho que corresponde a un grupo de electores y debemos evitar, por ejemplo, a través de las incompatibilidades, que sea sustraída por partidos políticos parlamentarios que ya disponen de otros cauces pertenecientes a la democracia representativa. Cuestión diferente es que por parte de partidos extraparlamentarios²⁴⁵ se

d) *No ser miembros de las Cortes Generales.*

e) *No ser miembros del Parlamento Europeo.*

f) *No incurrir en ninguna de las causas de inelegibilidad o de incompatibilidad que la legislación vigente establece para los diputados al Parlamento de Cataluña.*

²⁴³ Ley 7/2015, de 7 de agosto, de Iniciativa Legislativa Popular y Participación Ciudadana del Parlamento de Galicia

²⁴⁴ ALMAGRO CASTRO op. cit. p. 20

²⁴⁵ Cuestión que contribuye al pluralismo político y que, como ya hemos señalado, ocurre en algunas ocasiones en la práctica, aunque no de forma generalizada, siendo algo más habitual que organizaciones sociales u otros colectivos (con mayor o menor penetración política según el caso) se encuentren detrás de las ILP que terminan teniendo éxito.

utilice este instrumento como la única forma que tienen de presentar una proposición de ley. A todos estos hechos se ha referido DURÁN ALBA²⁴⁶, como ya hemos visto, que es partidario de establecer algún tipo de incompatibilidades para evitar una ‘mediatización’ de este mecanismo. Cuestión diferente es que, por la complejidad del instrumento, parezca lógico que partidos u organizaciones con infraestructura y experiencia suficiente presten ayuda para lograr todos los trámites exigidos a la Comisión.

Por lo anterior, no nos sorprende GARCÍA MARTÍNEZ²⁴⁷ cuando defiende que normalmente debemos “conectar” esta Comisión con las organizaciones sociales o incluso políticas “*capaces de llevar a término todo el cúmulo de requisitos*”. Tanto para los dos autores citados, como en nuestra opinión, estos hechos vuelven a poner de manifiesto la íntima conexión entre el instrumento de la iniciativa popular y las organizaciones y ‘fuerzas representativas’ de la comunidad, dentro de una sociedad compleja que es dominada desde el fenómeno representativo. Nada puede evitar que, por parte de algunos partidos, se favorezca la eficacia de las iniciativas populares y se entiendan como una forma más de participación ciudadana y presión hacia el gobierno/parlamento en la promoción de temas que les favorezcan. La identificación entre promotores y organizaciones es un hecho refrendado, asimismo, en el capítulo dedicado al ejercicio del instrumento.

Continuando con las facultades del órgano, además de presentar la proposición, le corresponde también subsanar los posibles defectos que puede tener la documentación presentada ante la Mesa del Congreso y recibir la notificación de este órgano sobre la admisión o inadmisión de su proposición, tal y como se especifica en el art. 5.3 de la LOILP. La Comisión es la legitimada para interponer recurso de amparo²⁴⁸ contra la inadmisión de la ILP por parte de la Mesa (art. 6 LOILP²⁴⁹) y ante la evidente

²⁴⁶ DURÁN ALBA, op. cit. en pág. 75 donde se refiere a las incompatibilidades para ser miembro de la Comisión Promotora como forma de evitar (al menos de forma directa o visible) “la eventual imagen de parlamentarios utilizando los instrumentos de participación que el ordenamiento jurídico otorga a los ciudadanos, extramuros de las Cámaras, para tratar de influir en el funcionamiento de éstas”.

²⁴⁷ Op. Cit. p. 292

²⁴⁸ El recurso de amparo se regula en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En concreto, se reconoce como una modalidad el recurso de amparo contra decisiones parlamentarias (art. 42 LOTC). La Comisión Promotora cuenta con un plazo de tres meses para presentarlo, desde la notificación del acuerdo de inadmisión por parte de la Mesa del Congreso (art. 42 LO 2/1979)

²⁴⁹ *Artículo 6 Amparo ante el Tribunal Constitucional*

1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de

inexistencia aún de los firmantes. Si el TC decide que la irregularidad afecta a parte de la proposición, la Comisión Promotora tendrá que decidir entre la subsanación de los preceptos afectados o la retirada completa de su proposición (art. 6.3 LOILP).

En cuanto al recurso de amparo concedido, MENÉNDEZ²⁵⁰ ve un tanto forzada la conexión entre el art. 87.3 CE y el art. 23.1 CE, por lo que ve más adecuado el uso de la vía contenciosa para recurrir la decisión de la Mesa del Congreso en cuanto a la admisión. Otros autores²⁵¹, por el contrario, defienden el recurso de amparo, ya que su utilización “*no reside tanto en el derecho supuestamente violado (...) cuanto en la naturaleza del órgano, la Mesa del Congreso, que emite la decisión que se impugna. En efecto, se trata de la decisión de un órgano parlamentario, que goza por lo tanto del privilegio de la inviolabilidad y cuya única posibilidad de impugnación es que, en base a la posible violación de un derecho fundamental, sea recurrible en amparo ante el Tribunal Constitucional*”.

A pesar de todo lo señalado, nos parece positiva la concesión del recurso de amparo para la defensa de los derechos que se encuentran en juego en la admisión de una iniciativa legislativa popular. El legislador orgánico quiso proteger a promotores y ciudadanos de una posible extralimitación de la Mesa del Congreso, y la posible lesión del derecho de participación de los promotores y de los ciudadanos en general, un derecho fundamental según el artículo 23.1 de la Constitución y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya citada, que ha reconocido la trascendencia en materia de derechos fundamentales de la actuación de la Mesa del Congreso (y otros órganos) en relación a una iniciativa legislativa popular. Por tanto, la atribución del derecho de amparo ante la inadmisión de la proposición guarda relación con la consideración de la iniciativa popular como forma de ejercicio del derecho de participación, como habría señalado por ejemplo BIGLINO²⁵², y al mismo tiempo protege también la actuación de un órgano parlamentario como es la Mesa del Congreso.

conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

²⁵⁰ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio, *La Iniciativa Legislativa Popular en Las Cortes Generales. Vol. III*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (1987). pp. 1735 y 1736

²⁵¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a Asunción, en “La iniciativa legislativa popular” en “(varios) El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario”. Congreso de los Diputados (1994). P. 280

²⁵² “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” (...) op. Cit. pág. 5

Cerrado este debate y una vez admitida a trámite la proposición, la Comisión es la encargada de recoger las firmas (art. 7.2 LOILP), presentando ante la Junta Electoral Central los pliegos²⁵³ donde recogerán las mismas para su sellado (art. 8). El órgano analizado podrá remitir posibles quejas a la Junta Electoral Central sobre el transcurso de este proceso, solicitar de la misma un recuento provisional de los signatarios recabados (art. 11.2), o solicitar a la Mesa del Congreso la prórroga del plazo para recoger las firmas por tres meses más si concurre causa mayor (art. 7.3 LOILP). La misma Comisión podrá designar fedatarios especiales para el recuento de las firmas, según el art. 10, y deberá entregar las mismas ante la JEC (arts. 8 y 11).

Por último y como veremos, una persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular (art. 13.2 LOILP) y de acuerdo también al Reglamento del Congreso. El artículo 15 señala que corresponde al órgano percibir una compensación económica por los gastos ocasionados y justificados que haya ocasionado la difusión de la proposición y la recogida de firmas, siempre y cuando alcance la tramitación parlamentaria. Sobre estas dos últimas facultades volveremos más adelante.

Se distinguen, por tanto, dos momentos en la forma de actuar de esta Comisión. Hasta la notificación de la consecución del mínimo de firmas válidas, todas las tareas recaen en la misma como único actor del proceso, adquiriendo plenos poderes durante los denominados ‘actos preparatorios’ de la iniciativa legislativa popular. Después de dicha acreditación de las firmas, ante la existencia ya de los signatarios, la Comisión actúa en representación de los mismos, ante la imposibilidad de dirigirse a tal cantidad de

²⁵³ Artículo 8. Pliegos para la recogida de firmas.

1. Recibida la notificación de admisión de la proposición, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.

Los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrá utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua.

2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora.

personas, aunque la ley no le otorgue formalmente dicho papel. A partir de dicha notificación se considera, como ha señalado BIGLINO²⁵⁴, que la iniciativa legislativa popular se ha perfeccionado y obliga jurídicamente a la Mesa a publicarla e incluirla en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

La ley 4/2006 realiza algunas mejoras acerca de la Comisión Promotora, como la previsión legal para la actualización de la cantidad económica de la compensación de los gastos, su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, o asimismo introduce la participación de un representante de dicho órgano en la tramitación parlamentaria, asuntos que analizamos en el apartado dedicado a esta reforma legal. Sin embargo, la norma no aclara otras cuestiones que habían sido sugeridas, como el número mínimo y máximo de miembros, las incompatibilidades, su naturaleza y funciones, y su papel en la retirada de la proposición ante el Congreso; cuestiones, todas ellas, que merecerían ser planteadas como mejoras en una futura reforma de la ley reguladora de la institución.

En definitiva, creemos que apostar por una mayor claridad acerca del órgano, como han hecho por ejemplo las leyes catalana y gallega, ayudaría a comprender mejor su naturaleza y relación con los firmantes, y evitaría en cierta medida la discusión señalada sobre su verdadero papel. A pesar de que la LOILP no dedica un precepto específico al órgano, es evidente el papel clave que juega en relación a la figura estudiada; el generoso haz de facultades otorgado que la convierte en la verdadera dueña de la proposición, sin que podamos perder de vista el elemento legitimador del mecanismo, que no puede ser otros que los firmantes.

Facultades integrantes del ejercicio del derecho de participación a través de la figura

Para comprender mejor la manifestación del derecho de participación política a través de la iniciativa popular, analizaremos a las facultades integrantes del derecho, que podemos resumir en cuatro: el derecho a presentar una proposición de ley ante la Asamblea representativa, el derecho a obtener un pronunciamiento, el derecho a firmar la iniciativa, y la compensación económica por los gastos. Todas las facultades deberán ser respetadas por los poderes públicos para el correcto ejercicio del derecho a través de instrumento,

²⁵⁴ BIGLINO CAMPOS, “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” en REDC núm. 19 (1987) pág. 125

por lo que cualquier acto que produzca una lesión grave y directa que impida el desempeño de tales funciones podrá ser recurrida ante el Tribunal Constitucional.

Por último, no hemos considerado la retirada de la iniciativa como una facultad integrante del ejercicio del derecho a través del mecanismo. Como se explicará mas adelante cuanto se trate el asunto, la autonomía parlamentaria impide, una vez tomada en consideración la propuesta, que la retirada sea aprobada por un órgano distinto al propio pleno de la cámara, como se afirma en el art. 129 del Reglamento del Congreso, por lo que lo máximo a lo que podrán aspirar los promotores es a un solicitud de retirada no vinculante. Cuestión aparte, como veremos, es articular mecanismos que permitan mantener cierto vínculo entre la propuesta presentada y los ulteriores trámites.

1. Derecho a presentar una proposición de ley ante la Asamblea representativa:

Del análisis realizado se entiende que la facultad primordial y más fácilmente visible de la iniciativa legislativa popular es la de presentar una proposición de ley ante una asamblea representativa; el Congreso de los Diputados o asamblea de carácter autonómico. Esta concepción es la que otorga su definición a la iniciativa como la capacidad que tienen los electores de proponer un texto legal ante las cámaras; eso sí, quedando toda capacidad de decisión final sobre las mismas. Esta facultad integrante de la iniciativa legislativa popular deriva de la definición misma del mecanismo y concuerda con las visiones ya señaladas de BISCARETTI DI RUFFIA²⁵⁵ o ARAGÓN REYES²⁵⁶, sólo por citar algunas. Por su parte, CABELLO²⁵⁷ señala que la participación a través del instrumento se configura como un “derecho a iniciar el procedimiento legislativo”.

La facultad consiste en la iniciación del procedimiento legislativo y es de carácter procedimental, aunque si la iniciativa cumple con los requisitos legales obligará a la cámara a la publicación de la proposición y la fijación del debate de toma en consideración, donde los parlamentarios estarán por tanto obligados a mostrar un posicionamiento. Esta facultad no conlleva imponer a las cámaras una posición, sino tan sólo dirigirse a la misma con una propuesta, como ha señalado ALBERDI²⁵⁸, al

²⁵⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, P. en *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos (1984), pág. 422-423

²⁵⁶ ARAGÓN REYES, M. en “La iniciativa legislativa” *REDC n° 16* (enero-abril 1986) pág. 287

²⁵⁷ CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, en “Democracia directa e iniciativa legislativa popular” Tirant lo Blanch, Valencia (2017) p. 54

²⁵⁸ Quien también advierte cierta similitud entre el carácter procedimental del mecanismo -como impulso del procedimiento legislativo- y el ‘ius ut procedatur’ de los parlamentarios; en PEREZ ALBERDI *El*

encontrarse el ejercicio del derecho a través del mecanismo limitado por los principios de supremacía y autonomía parlamentaria (arts. 66 y 72 CE) que permiten afirmar precisamente la competencia plena del Parlamento sobre los asuntos que le son propios. Para la autora esta concepción contrasta con aquellos países donde la iniciativa popular es combinada con el referéndum para la aprobación de un texto normativo de manera vinculante, como sucede por ejemplo en Suiza según los artículos 138 y 139 de su Constitución.

La proposición ha de cumplir los requisitos señalados en el artículo quinto de la ley reguladora de la iniciativa popular y sólo pasará a incluirse en el orden del día de un Pleno (y por tanto será relevante a efectos prácticos) cuando, en primer lugar, sea admitida por la Mesa del Congreso, atendiendo al cumplimiento de sus requisitos; y en segundo lugar cuando los promotores reúnan y acrediten el mínimo de firmas exigido en el plazo concedido. Sólo a partir de ese momento la proposición de ley se ‘perfecciona’ y pasa a ser relevante para la cámara, que deberá decidir si la toma en consideración y continúa con su tramitación o, por el contrario, la rechaza, en un acto, el de la toma en consideración, donde ya se valora su oportunidad política, no sus requisitos formales y materiales.

Una muestra evidente de la vinculación de la iniciativa legislativa popular con el derecho de participación política es que contra la decisión de la Mesa de la Asamblea correspondiente cabe interponer, por parte de la Comisión Promotora, recurso de amparo. De esta forma, el legislador orgánico otorga la máxima protección –en consideración del derecho fundamental afectado- a la inadmisión de la iniciativa popular, entendiendo que la inobservancia grave de los requisitos que afectan al ejercicio de la ILP podría vulnerar el ejercicio del derecho fundamental contenido en el artículo 23.1, como se ha señalado en ocasiones por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁵⁹.

En este sentido el supremo intérprete constitucional ha señalado que “*una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE*” (STC 76/1994 FJ 2, argumentos reiterados por la STC 19/2015 FJ 2 e). A pesar de lo señalado, la tónica

derecho a participar en los asuntos públicos (...) op. Cit. p. 312

²⁵⁹ El Tribunal Constitucional ha vinculado la iniciativa legislativa popular con el derecho de participación política en, por ejemplo, SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 3

habitual viene siendo que el Alto Tribunal venga a confirmar lo decidido por la Mesa, órgano que cuenta con una gran discrecionalidad en su decisión. El Alto Tribunal ha venido recordando, como veremos, que los recurrentes han de probar la relación de causalidad entre la decisión del órgano rector de la cámara y un perjuicio grave atentando al derecho que se encuentra en disputa, lo que le ha costado la calificación de inmovilista en este aspecto por parte de RUIZ RICO²⁶⁰. El Tribunal Constitucional suele recordar el carácter preferente del modelo representativo en nuestro país, por lo que concede a los instrumentos de participación un papel subsidiario que, en nuestra opinión, suele mermar la protección jurídica de la participación ejercida a través de los mismos. Al órgano rector de las asambleas le basta con alegar la concurrencia de una causa de inadmisión para inadmitir la iniciativa popular, adoleciendo a nuestro juicio de una escasa motivación de sus decisiones en muchos casos, como se verá.

En este sentido, y en cuanto a la presentación de la iniciativa ante la Mesa del Congreso, RODRÍGUEZ RUIZ²⁶¹ recuerda de forma oportuna que el trámite de admisión no puede erigirse en una barrera para el ejercicio de este derecho, de tal manera que no puede ser más que un “*acto reglado que tiene por objeto comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas*” (STC 19/2015, FJ 2). Este hecho, sin duda, contrasta con los números que analizaremos en el capítulo dedicado al ejercicio de la figura. Más de un tercio del total de iniciativas populares que se presentaron ante la Mesa del Congreso de los Diputados fueron inadmitidas a trámite, hecho que refuerza la consideración de que las causas de inadmisión resultan excesivamente rígidas y la posición de la Mesa no parece ser la de facilitar la admisión de iniciativas populares desde la simple observancia de los requisitos.

2. Derecho a obtener un pronunciamiento de la Asamblea

Todo instrumento de democracia directa tiene como propósito influir en las decisiones públicas; si la iniciativa legislativa popular tan sólo se basara en la presentación de proposiciones de ley no cumpliría su función. Una iniciativa popular que reúna los

²⁶⁰ RUIZ RICO, Catalina, en “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional” en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia* Vol. 6, junio 2014, P. 22.

²⁶¹ RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, en “La apuesta constitucional por la representación política” Mesa 1 ponencias *XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (León, 2017). Pág. 10 (Consulta en:

<https://congresoace.net/ponencias-y-comunicaciones/>)

requisitos legales exigidos genera obligaciones jurídicas ante la cámara que, tras la acreditación del mínimo de firmas, se verá obligada a incluir la proposición en el orden del día del siguiente pleno para su toma en consideración²⁶². En consecuencia, la cámara en Pleno deberá valorar la oportunidad política de la propuesta y, por tanto, ofrecer un pronunciamiento sobre la iniciativa, hecho que entendemos que forma parte de lo que se espera de la figura. De lo contrario; si no generase unas consecuencias; si no existiese opción alguna de influir en los asuntos políticos, se pondría en serie tela de juicio el instrumento.

El derecho a obtener un pronunciamiento de la Asamblea ha gozado de reconocimiento de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional señaló en la STC 19/2015 (FJ 2 d) que el objetivo del instrumento de participación que estudiamos es obligar a que los distintos Grupos Políticos expresen su postura, generando debate sobre el objeto de la iniciativa presentada. Aunque la proposición no acabe convertida en ley, al menos quedará patente la situación social que ha llevado a los promotores a promover la regulación jurídica de su demanda, instando a los poderes públicos a la solución de un determinado asunto. De este modo, nos podemos referir a la sentencia señalada:

“La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación directa de los ciudadanos en la función legislativa, a través de la facultad de propuesta, y de comunicación con los representantes en el parlamento tiene también el sentido de buscar “forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado” (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7). Con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido haciendo posible que los ciudadanos puedan conocer “lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales” (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por tanto, en la medida en que se incidiría sobre esta concreta finalidad de la iniciativa legislativa popular, “una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE” (ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3).”

A pesar de coincidir con lo defendido en la sentencia, la realidad es que la legislación

²⁶² Kelsen no ha sido ajeno a esta característica, considerando que a la tramitación procedimental de la iniciativa viene obligado el Parlamento. KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones. p. 115

sólo atribuye a los electores un derecho de iniciativa en sentido estricto, y toda decisión de tramitarla o no recae en las cámaras. Sin embargo, durante la toma en consideración los grupos políticos tendrán que exponer su posición y justificar el sentido de su voto. Por tanto, se entiende que toda iniciativa popular que cumpla los requisitos de admisión y firmas obliga a la asamblea correspondiente a pronunciarse en el sentido ya apuntado por PUNSET²⁶³: “*planteada en forma válida la proposición, la Cámara queda obligada a pronunciarse al propósito*”. En este caso, lo habitual es que los grupos parlamentarios acepten la toma en consideración de la iniciativa si su contenido es coherente con su programa político y su voto afirmativo no genera descontento en su electorado.

En caso contrario, si el objeto de la proposición resulta incongruente con sus postulados políticos, el grupo parlamentario tendrá que elegir entre aceptar la iniciativa generando confusión en su electorado, o rechazar la propuesta para ser coherente con el mismo, pero desestimando una demanda avalada por un respetable número de electores, quizás pareciendo insensible ante la opinión pública. Tal y como se verá en el capítulo dedicado a la práctica del instrumento en las asambleas legislativas, lo habitual es que la mayoría parlamentaria rechace las proposiciones contrarias a su programa de gobierno, siendo la excepción que un grupo acepte tramitar una iniciativa popular sólo por el hecho de que llegue avalada por un gran número de electores.

El derecho a obtener un pronunciamiento de las cámaras se puede deducir, además, si trazamos un paralelismo con el mencionado 'ius ut procedatur' de los parlamentarios. El Tribunal Constitucional considera²⁶⁴ que entre las características del estatuto del cargo público se encuentra que sus iniciativas sean tramitadas por el órgano encargado. En caso contrario, se podría estar vulnerando su derecho de participación política y su ejercicio de la función representativa. Su similitud con el derecho que analizamos es notable; aunque sean distintos los titulares de la iniciativa -ciudadanos, por un lado, parlamentarios por otra- todos ellos son reconocidos en el art. 87 CE.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido en el ATC 140/1992, como se verá, que sólo tres tipos de decisiones pueden poner fin a una iniciativa legislativa popular:

²⁶³ PUNSET, Ramón, en “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, *Revista de Derecho Político* núm. 14 (1982) p. 60

²⁶⁴ Esta posición del TC sobre las facultades del cargo público puede ser corroborada, sin ánimo de ser exhaustivos, por las SSTC 118/1988, de 20 de junio, 161/1988, de 20 de septiembre, 95/1994, de 21 de marzo, 41/1995, de 13 de febrero, 90/2005, de 18 de abril...

- a) Un acto reglado que culmina en el trámite de admisión por la Mesa del Congreso
- b) Un acto libre de las Cortes Generales: la toma en consideración
- c) Un acto intermedio que puede o no producirse: la prórroga del plazo concedido para la recogida de firmas

Por este motivo, es necesario conseguir que un mayor número de iniciativas populares consigan ser admitidas, lo que permitirá aumentar el porcentaje de proposiciones de origen ciudadano que son debatidas en el Parlamento. En definitiva, si la iniciativa cumple con los requisitos de admisión y firmas, sólo el rechazo de los parlamentarios en la toma en consideración podrá evitar que la propuesta sea tramitada.

3. Derecho a firmar la iniciativa

Como titulares del derecho a participar directamente, todos los electores tienen derecho a firmar una iniciativa legislativa popular. La exigencia de las 500.000 firmas, como hemos señalado, convierte el ejercicio del derecho en colectivo, al necesitar tanto promotores como signatarios de la concurrencia del resto de firmantes para el perfeccionamiento de la iniciativa. En esta línea, CUESTA²⁶⁵ hace hincapié en que el derecho subjetivo de cada ciudadano a firmar una iniciativa debe ser ejercido de forma colectiva. Para el esencial cometido de la recogida de firmas, influyen otros factores relevantes, como el plazo para su recogida, la campaña y difusión de la iniciativa, los medios con los que cuentan los promotores (compensación económica) o la correcta autenticación de las firmas. Son trámites pertenecientes al camino que ha de recorrer la iniciativa popular y que iremos analizando progresivamente.

Debemos apuntar que el proceso de recogida de firmas conlleva el respeto por parte de los poderes públicos de todas estas circunstancias que de forma más o menos directa influyen en la realización del derecho de participación directa. En este sentido, pondríamos en riesgo el derecho de los ciudadanos si estableciéramos un número de firmas demasiado elevado, un plazo para su recogida escaso, si denegáramos injustificadamente la prórroga para el mismo o el resarcimiento de los gastos, si no estableciésemos garantías para la autenticación de signatarios, o no respetásemos la

²⁶⁵ Op. cit. p. 347

campaña de recogida de firmas, tal y como también han defendido algunos autores²⁶⁶.

En nuestra opinión, la campaña de recogida de firmas alberga tres finalidades relevantes para la figura. En primer lugar, sirve para difundir la problemática social que ha llevado a los promotores a promover la iniciativa, haciendo públicas las demandas sentidas por el electorado y proponiendo una determinada orientación legislativa. En segundo lugar, la recogida de firmas permite conocer el apoyo popular de la propuesta que, cuanto mayor resulte, convertirá en más recomendable la intervención de los poderes públicos. En tercer lugar, y no menos importante, la recogida de firmas es un trámite imprescindible para el perfeccionamiento de la proposición de origen popular y, por tanto, para que la misma cumpla su verdadera función, al influir en el debate político y obligar a los grupos parlamentarios a mostrar su posicionamiento.

La triple utilidad señalada de la recogida de firmas la convierte en una función muy vinculada al propio ejercicio del derecho de participación, aunque el Tribunal Constitucional considera que este derecho fundamental ha sido lesionado sólo cuando se demuestra la relación causal directa entre la actuación de los poderes públicos y el daño generado al núcleo esencial del derecho. A pesar de lo cual, el Alto Tribunal sí consideró en la STC 19/2015 (FJ 6) que la extralimitación en las funciones de la Mesa del Parlament de Cataluña²⁶⁷ había supuesto una incidencia directa el núcleo esencial del derecho de los promotores al impedir *“el normal desarrollo de una campaña de recogida de firmas que permitiera dar a conocer las razones de la iniciativa y conciliar el apoyo popular necesario a que tenían derecho los recurrentes, como miembros de la comisión promotora de la iniciativa, una vez que la Mesa del Parlamento ya había acordado la apertura de ese trámite”*.

Por otra parte, corresponde a la Comisión promotora la tarea de llevar a cabo la recogida de firmas, una vez que, admitida la proposición por la Mesa del Congreso de los Diputados la Junta Electoral Central se lo notifique. La ley confía, por tanto, esta esencial tarea a la Comisión Promotora, y le encarga presentar las firmas ante la Mesa del Congreso en el plazo de nueve meses, confirme a los requisitos del artículo noveno de la

²⁶⁶ Op. Cit. “El derecho a participar en los asuntos...” p. 318

²⁶⁷ En ese caso, como se verá en el apartado dedicado al veto presupuestario dentro de la regulación autonómica de la iniciativa popular, la Mesa de Parlament dejó sin efecto la admisión de una iniciativa popular (resultando finalmente inadmitida) por estimar en plena campaña de recogida de firmas la negativa del Gobierno a la tramitación de la iniciativa debido a su afectación presupuestaria

LO 3/1984. Debemos tener muy presentes los artículos séptimo y octavo de la LOILP²⁶⁸. Por este motivo, aunque sean los electores quienes ejerzan el derecho de firmar la iniciativa, la Comisión Promotora cumple una función instrumental esencial sin la cual sería prácticamente imposible la efectividad del derecho y que la iniciativa cumpliera efecto alguno.

Por otra parte, la Junta Electoral Central es el órgano encargado de velar por la regularidad del procedimiento de recogida de firmas. La LOILP le atribuye la tarea de notificar a la Comisión promotora la admisión de la proposición (decidida previamente por la Mesa del Congreso), sellar y numerar, en cuarenta y ocho horas, los pliegos para la recogida de firmas y proceder a la comprobación y recuento definitivo de las mismas²⁶⁹ y, por último, remitir al Congreso de los Diputados una certificación acreditativa del número de firmas válidas. BIGLINO²⁷⁰ señala que la ley española se inclina por el modelo austríaco, otorgando esta responsabilidad a la máxima autoridad electoral y confiando en su independencia, frente al modelo italiano que confiere tal tarea a la cámara. La Junta Electoral²⁷¹, en este sentido, proporciona mayor rigor e independencia

²⁶⁸ Artículo 7 Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma

1. Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.

2. La Junta Electoral Central notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.

3. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa. Artículo

Art. 8 Pliegos para la recogida de firmas

1. Recibida la notificación de admisión de la proposición, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.

Los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrá utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua .

2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora.

²⁶⁹ Aunque, en realidad, es la Oficina del Censo Electoral la encargada de comprobar la condición de elector de cada signatario y realizar el recuento provisional, limitándose la Junta Electoral en la práctica a confirmar lo acreditado por la Oficina del Censo.

²⁷⁰ BIGLINO CAMPOS, Paloma, op. cit. p. 102

²⁷¹ La Junta Electoral Central constituye el órgano jerárquico superior de la Administración electoral. DELGADO-IRIBARREN ha analizado su papel en relación con la iniciativa legislativa popular (op. Cit. p.

en el control del proceso de recogida y valoración de las firmas, y cuenta con experiencia en materia electoral. Biglino también señala que el proceso aparece regulado con grandes garantías en la LO 3/1984 (artículos 7 a 12) lo cual asegura su pureza y evita manipulaciones.

De este modo, la atribución de las funciones que le encomienda la LOILP se deben, según DELGADO-IRIBARREN²⁷², *“a su configuración como Administración permanente y neutral, con una composición mayoritariamente judicial y unas funciones estrictamente de garantía, y en segundo lugar, a su competencia de dirección y supervisión de la actuación de la Oficina del Censo Electoral (art. 19.1 de la LOREG)”*. En la práctica, desempeña un papel de observancia y control de la legalidad, al llevar la Mesa del Congreso el grueso de trámites y ofrecer la Oficina del Censo toda su colaboración en la tarea de verificación de firmantes.

En todo este proceso es fundamental velar por la seguridad jurídica y respetar de forma rigurosa los preceptos de la LOILP. En primer lugar, los pliegos donde se lleve a cabo la captación de las firmas deben estar sellados por la Junta Electoral Central como forma de avalar su corrección, y en ellos deberá figurar la proposición de ley para conocimiento del signatario. Estos pliegos deben recoger, junto a la firma, los datos personales de los firmantes señalados por la ley, para su correcta autenticación posterior. Por último, el proceso de autenticación de las firmas no debe conducir a error, y para ello se deberá comprobar por la JEC y la Oficina del Censo Electoral no sólo la veracidad de las firmas y si alcanzan el número necesario, sino también la condición de elector de cada signatario.

4. Derecho a obtener una compensación económica por los gastos

La LO 3/1984 reconoce en su artículo 15 que el Estado resarcirá a la Comisión Promotora por los gastos ocasionados y acreditados con motivo de la difusión de la iniciativa y la recogida de firmas. Establece como requisito, eso sí, que la ILP alcance la tramitación parlamentaria (lo que conlleva que la iniciativa haya sido admitida y se hayan

165 y ss.). En resumen, y como iremos analizando, le corresponde la notificación (junto a la Mesa) de la admisión a trámite de la proposición a la Comisión para que proceda a la recogida de firmas, la numeración y el sellado de los pliegos (art. 8 LOILP) comprobando que se cumplen los requisitos legales, la aceptación de fedatarios especiales que designe la Comisión (art 10 LOILP), la comprobación y recuento definitivo de firmas (a instancia de la Oficina del Censo Electoral), informar a la Comisión (si lo pide) sobre el recuento de firmas, y resolver consultas que puedan plantearle dichos promotores.

²⁷² Op. Cit. p. 165

alcanzado el mínimo de firmas requeridas) y que la cantidad no exceda de 300.000 euros. La norma permite, además, la actualización de la cantidad conforme al IPC y el aseguramiento del cobro efectivo en las disposiciones adicionales primera y segunda²⁷³.

Artículo 15. Compensación estatal por los gastos realizados:

1. El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.

El esfuerzo económico que conllevan los trámites aparejados a la presentación de una iniciativa popular y, sobre todo, la labor de difusión y recogida de firmas justifican que el Estado se responsabilice de la compensación, protegiendo el ejercicio del derecho de participación. Por este motivo, no se entendería que la Comisión Promotora, como instrumento imprescindible para la efectividad del derecho, tuviera que cargar con los gastos a través de su propio patrimonio. Por lo tanto, la compensación económica es una facultad integrante del ejercicio del derecho de participación a través de la iniciativa popular y, además, parte indispensable para el correcto ejercicio y eficacia de una iniciativa. Así lo ha entendido GARCÍA MAJADO²⁷⁴ al considerar necesario el resarcimiento de los gastos “*para evitar que el derecho de participación se vacíe de contenido ante la posible insuficiencia de recursos para llevar a cabo la campaña de recogida de firmas*” (aunque la autora se refiera a la regulación efectuada al respecto en Cataluña, similar a la previsión estatal)

La literatura jurídica consultada se refiere al largo y costoso camino a recorrer por una iniciativa popular, teniendo en cuenta que “*además de tiempo y esfuerzo hay que llevar a cabo una importante inversión económica (impresión, publicidad, desplazamientos, actos, etc.) que no se sabe si se recuperará*”²⁷⁵, por lo que no parece defendible que los promotores desistan de participar sólo por miedo a no poder costear los gastos. Resarcir, por tanto, de estos perjuicios económicos es otra forma de proteger la participación de los ciudadanos en la tarea legislativa ya que, de otra manera, se verían obligados a abandonar. Como ha señalado VIDAL²⁷⁶, la compensación es una forma de evitar

²⁷³ Novedades introducidas por la Ley 4/2006

²⁷⁴ GARCÍA MAJADO, Patricia, en “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular” en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados) (2017) p. 234

²⁷⁵ MARCO MARCO, Joaquín, en “El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España” *Revista de las Cortes Generales* n° 69 (2006) pp. 39-82

²⁷⁶ VIDAL MARÍN, Tomás, en “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular” (...) op. cit. .

“obstáculos” en el ejercicio de mecanismo.

En el apartado segundo del citado artículo se establece la obligatoriedad de justificar los gastos y el límite máximo de los mismos, con posibilidad de ser revisados anualmente por los órganos de gobierno de las cámaras. Estas dos últimas cuestiones fueron introducidas por la Ley 4/2006:

2. Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión Promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros. Esta cantidad será revisada anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras de las Cortes Generales con arreglo a las variaciones del índice de Precio al Consumo.

La actualización anual de los gastos es coherente y necesaria, aunque no siempre se cumple. La última vez que las cámaras revisaron dicha cantidad, según se ha podido conocer, fue en junio de 2014 mediante el acuerdo de las Mesas de Congreso y Senado²⁷⁷ por el que se revisó la cuantía y se fijó la cantidad en 341.010 euros para aquellas iniciativas populares que alcanzaran la tramitación parlamentaria.

Otro de los avances más relevantes que lleva a cabo la ley de 2006 es esta concreción y mejora de la compensación. Finalmente, la cantidad que prevé la nueva ley es de 300.000 euros (que se encuentran actualizados hasta los 341.000), superior a los antiguos 30 millones de pesetas (unos 180.000 euros) y mejora por tanto esta labor de compensación de los gastos que los trámites puedan generar a la Comisión Promotora, como gastos de publicidad, movilización, desplazamientos, labores de recogida de firmas, etc. Una enmienda presentada durante el debate de la citada ley defendió la necesidad de vincular la cuantía de la compensación al número de firmas recogidas, aspecto que no fue incorporado finalmente pese a que, a nuestro juicio, podría estar justificado. Por lo tanto, la decisión sobre la cantidad final recae en el criterio de la Mesa del Congreso y en la capacidad de los promotores de justificar gastos que entren dentro de los supuestos a resarcir.

Hasta la entrada en vigor de la ley de 2006 no se aclaraba el sujeto que debía efectuar el pago de la compensación, al señalarse mutuamente en dicha responsabilidad el Congreso

p. 45

²⁷⁷ Acuerdo de 10 de junio de 2014, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por el que se revisa la cuantía de la compensación estatal por gastos realizados en la difusión de las proposiciones y la recogida de firmas de iniciativas legislativas populares cuando alcancen su tramitación parlamentaria. (B.O.E.» 26 junio)

y el Ministerio de Hacienda. Este hecho, unido a la ausencia de plazo establecido para el pago, había dificultado enormemente las posibilidades de cobro a las ILP presentadas y admitidas hasta la fecha. En el debate de la citada ley se critica la ausencia de actualización anual de la cantidad, así como los enormes problemas de los promotores para cobrar tal resarcimiento. Para la efectividad de la compensación, consideramos relevante la disposición adicional segunda añadida por la ley 4/2006. En el precepto, se aclaran algunas cuestiones que hasta entonces generaban problemas: en primer lugar, quién debe efectuar la compensación económica (el Ministerio de Presidencia, según indica DELGADO-IRIBARREN²⁷⁸); en segundo lugar, estableciendo un plazo para ello (el ejercicio presupuestario siguiente), asegurando, además, la previsión de ese gasto en los Presupuestos Generales del Estado:

Disposición adicional segunda:

El Gobierno deberá incluir como obligación de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

Según se dispone, la compensación económica sólo se produce si la iniciativa popular alcanza la tramitación parlamentaria, que también es lo habitual en las CC.AA. pese a algunas excepciones²⁷⁹. Podemos dar un paso más, y vincular la cantidad resarcida al número de firmas presentadas, proporcionalmente, como indica MARCO²⁸⁰, de tal manera que se reconozca el esfuerzo y el apoyo que una iniciativa popular supone, como sucede por ejemplo en Galicia²⁸¹. El mismo autor ha aplaudido, acertadamente a nuestro juicio, que se vincule la compensación a la consecución de las firmas exigidas por lo injusto que supondría que públicamente se financiaran iniciativas populares que alcanzan un número irrisorio de apoyos.

Una segunda propuesta, en la dirección de facilitar los trámites y la presentación de estas

²⁷⁸ Op. Cit. p. 161

²⁷⁹ Algunas Comunidades regulan de forma restrictiva este aspecto y exigen que la iniciativa supere la toma en consideración, como es el caso de País Vasco (art. 15), Canarias (art. 13) y Galicia (art. 14). Por su parte, Navarra exige que la proposición se publique en el boletín oficial de la asamblea para la compensación económica, lo que a efectos prácticos es lo mismo que requerir que se alcance la tramitación parlamentaria. Aragón (art. 14) y Comunidad Valenciana (art. 18) tan sólo piden para resarcir los gastos que la iniciativa haya sido admitida y se acredite la consecución del número mínimo de firmas requerido.

²⁸⁰ op. Cit. p. 40

²⁸¹ El artículo 14 de la Ley 7/2015 del Parlamento de Galicia señala que “El Parlamento resarcirá a la comisión promotora de los gastos realizados, hasta un máximo de 0,64 euros por firma, con el límite máximo de 6.000 euros”

iniciativas populares, es conceder un anticipo de la compensación a la Comisión, como sucede en las Comunidades de Cataluña²⁸², Comunidad Valenciana²⁸³ y País Vasco²⁸⁴. De esta manera, los promotores contarían de manera anticipada con medios suficientes para sufragar los gastos propios que generan estos trámites sin necesidad de adelantar capital propio. Asimismo, se facilitaría la labor de los promotores en la consecución de las firmas necesarias y, por tanto, que las iniciativas populares alcancen su objetivo.

Protección jurisdiccional de la iniciativa legislativa popular

Todas las cuestiones relativas al ejercicio del instrumento de la iniciativa legislativa popular, y en especial a las decisiones de las instituciones sobre admisión y recogida de firmas, son susceptibles de protección por los tribunales. El Tribunal Constitucional no ha tenido inconveniente en considerar la participación a través de la iniciativa legislativa popular como una forma de ejercicio del derecho a participar directamente, reconocido en el art. 23.1 CE. Por ello, las lesiones causadas contra el núcleo esencial del derecho pueden ser protegidas por vía de amparo si se demuestra la relación directa entre el daño y la actuación de la administración, como también ha reconocido, entre otros, DELGADO IRIBARREN²⁸⁵. Ahora bien, como veremos, el Alto Tribunal reconoce la naturaleza excepcional de los instrumentos de participación directa con respecto a la participación a través de representantes, por lo que su jurisprudencia ha resultado, en cierto modo, garantista del modelo representativo y restrictiva de la participación a través de los instrumentos de democracia semidirecta.

En este sentido, resulta relevante lo señalado recientemente por la STC 119/2015. Este pronunciamiento concibe a la iniciativa legislativa popular como un mecanismo de democracia directa, justificando la preferencia de nuestro sistema por el modelo representativo²⁸⁶. Como hemos apuntado en otros momentos del trabajo, lo relevante de la sentencia es la diferencia que realiza entre los instrumentos de democracia directa, que derivan del art. 23.1 CE, y cualesquiera otros instrumentos de la denominada democracia participativa (FJ 4). Como también se señala en la STC 119/1995 (FJ 3) no todo derecho de participación es un derecho fundamental derivado del art. 23.1 CE. Para que pueda

²⁸² En el artículo 17 de la Ley 1/2006 reguladora de la iniciativa legislativa popular de Cataluña

²⁸³ Artículo 18 de la Ley 10/2017

²⁸⁴ Artículo 14 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa popular

²⁸⁵ Op. Cit. p. 154

²⁸⁶ Como, asimismo, también señala la STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2

considerarse como tal, y no nos extenderemos por haber sido ya tratado, la participación que entraña una manifestación de la soberanía popular es la ejercida a través del *númerus clausus* de instrumentos contenidos en la Constitución (al margen del sufragio activo y pasivo): el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición.

A partir de ahí, el legislador puede configurar otras formas de participación sobradamente amparadas por el mandato de protección de la participación contenido en el art. 9.2 CE²⁸⁷. Sin embargo, estas formas no se vinculan al ejercicio de la soberanía popular ni se incardinan en el derecho de participación del art. 23.1 CE. Por eso se entiende que los titulares de la iniciativa sean los electores y el órgano encargado de velar por la pureza del procedimiento sea la Junta Electoral. Esta distinción será fundamental para entender la naturaleza de la iniciativa legislativa popular, y que el Constituyente no sólo le haya otorgado la doble reserva de ley orgánica mencionada, sino que se reconozca recurso de amparo en la protección del derecho ejercido a través del instrumento.

La STC 76/1994 es asimismo interesante para ver el papel ejercido por la Mesa del Congreso en la fase de admisión de la iniciativa. Considera el Alto Tribunal (FJ 2) que una inadmisión de una iniciativa que no se ajuste a los criterios señalados en la ley puede resultar una vulneración del derecho enunciado en el art. 23.1 CE. No obstante, como analizaremos, el TC distingue entre un control formal efectuado por la Mesa y otro control político o de oportunidad que corresponde a la toma en consideración por el Pleno. No observa, sin embargo, inconstitucionalidad el TC por el hecho de que la Mesa entre a valorar la constitucionalidad de una proposición de ley presentada, aunque a nuestro juicio y como veremos, dicho control de constitucionalidad de las leyes corresponde en esencia al más Alto Tribunal.

Asimismo, el ATC 140/1992 nos sirve para analizar varios aspectos, y es sugerido por la literatura jurídica como uno de los pronunciamientos más importantes dentro del ámbito de la iniciativa popular. En el mismo se estudiaba la denegación de la prórroga del plazo (por la Mesa del Congreso) para la recogida de las firmas²⁸⁸ acerca de la iniciativa popular sobre el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear. En este

²⁸⁷ Sobre el citado principio vid. entre otros SÁNCHEZ MORÓN. El principio de participación en la Constitución Española. *Revista de administración pública*, núm. 89. (1979) pp. 171-206

²⁸⁸ El art. 7.3 de la LOILP (desde su reforma en 2006) establece un plazo de 9 meses para la recogida de firmas que serán prorrogables por otros 3 si se acredita (y la Mesa aprecia) causa mayor que lo aconseje, aunque entonces el plazo era de 6 meses prorrogables por otros 3, al tratarse de un Auto anterior a la reforma de la Ley 4/2006.

sentido, el Alto Tribunal decide si la denegación de la prórroga del plazo constituye una lesión al derecho o una simple irregularidad formal. En el citado auto, la Comisión Promotora recurre en amparo la denegación por parte de la Mesa del Congreso de la prórroga del plazo de seis meses inicial para sumar otros tres concurriendo -según ellos- causa de fuerza mayor, lo que fue denegado en varias ocasiones por la Mesa²⁸⁹.

En cuanto al tema que nos ocupa -recogida de firmas y sus aspectos aparejados- la Comisión Promotora esgrimía varias razones por las que no habían podido disfrutar del plazo efectivo de seis meses mencionados en el art. 7.3 de la LOILP y otras decisiones de la Mesa y de la Junta Electoral que a su juicio les habían perjudicado. Se incluyen en los antecedentes de hecho algunas quejas fundadas, pero no directamente relacionadas con el asunto recurrido en amparo: la decisión de denegar la prórroga del plazo para la recogida de firmas. Veremos de manera resumida las razones de la Comisión para recurrir la decisión de la Mesa:

-En primer lugar, la Mesa no cumplió el plazo de quince días señalado por la ley para pronunciarse sobre la admisibilidad de la iniciativa, lo que produjo perjuicios a los promotores por coincidir, derivado de esto, la recogida de firmas con las elecciones municipales

-En segundo lugar, la Comisión alega retraso en el comienzo de la recogida efectiva ya que tuvo que enviar los pliegos para la recogida de firmas por correo a las Juntas Electorales Provinciales²⁹⁰ y estas contestar. Además, la Junta Electoral Central decidió que, junto a nombre, apellidos y DNI de los signatarios, también se incluyera su lugar, fecha de nacimiento y domicilio. Este hecho, además de contravenir a nuestro juicio lo señalado por la LOILP en su artículo 9.1; según la Comisión Promotora además vulneraba el derecho a la intimidad de los firmantes.

-La Junta Electoral no permitió que los pliegos estuvieran redactados únicamente en la lengua propia y cooficial de algunas CC.AA., obligando a la traducción al castellano, lo que según los promotores contradecía la STC 82/1986.

²⁸⁹ La Mesa denegó la solicitud «por no concurrir el requisito de causa mayor» mediante Acuerdo de 16 de abril de 1991; instada su reconsideración, la Mesa volvió a denegar la solicitud en Acuerdo del 21 de mayo siguiente; ambas resoluciones parlamentarias son ahora recurridas en amparo.

²⁹⁰ Tras la reforma de la ley de 2006 el órgano encargado es la Junta Electoral Central, no las Juntas Electorales Provinciales, lo cual simplifica y facilita mucho estos trámites

-Según los antecedentes de hecho, tampoco se cumplió la Ley (art. 11) en lo relativo a que las Juntas Electorales Provinciales remitan los pliegos a la Central en el plazo de quince días. Las oficinas provinciales del Censo devolvieron los pliegos a los coordinadores provinciales de la campaña, para que éstos los remitieran, a través de la Comisión Promotora estatal, a la Junta Electoral Central para su recuento definitivo.

-También alegan irregularidades en cuanto al nombramiento de los fedatarios especiales que la Ley prevé para autenticar las firmas (art. 10). Según la Comisión Promotora, el Ministerio del Interior exigió que, a efectos de la solicitud del certificado de penales, que los fedatarios presentaran fotocopias compulsadas del DNI; lo que no se había hecho en ocasiones anteriores.

-Por último, los antecedentes de hecho señalan que la Administración tampoco respetó lo dispuesto en el art. 11.3 de la Ley, precepto que permite a la Comisión Promotora recabar información de las Juntas sobre el cómputo de firmas, pues fueron muy numerosas las oficinas del Censo que no facilitaron datos de la evolución del recuento o lo hicieron tarde.

Por todos estos motivos, entienden los recurrentes en amparo, que concurre el presupuesto de causa mayor previsto en el art. 7.3 de la LOILP, no en el sentido estricto indicado por el Código Civil, sino en un sentido amplio, ya que las decisiones de las administraciones impidieron disfrutar del plazo efectivo indicado por la ley y perjudicaron los intereses de la Comisión Promotora. En este sentido, argumentan lesiones al derecho del art. 23.1 de la Constitución, pero también a los arts. 14 y 18 en cuanto al derecho a la intimidad de los firmantes y petición de sus datos.

El Ministerio Fiscal, por su parte, se manifestó en contra de admitir la demanda ante el TC. Utiliza varias razones²⁹¹ para esgrimir su posición, pero el argumento más interesante del Ministerio Fiscal²⁹² a nuestro entender se basa en el respeto a las

²⁹¹ Se manifiesta en contra de valorar el recurso, en primer lugar, por la falta de agotamiento de la vía judicial ordinaria y en segundo lugar porque apoyaban la decisión de la Mesa del Congreso. A este último respecto señalaban que los promotores alegaron que dentro del plazo de recogida de firmas se encontraban las vacaciones de Navidad y Semana Santa y en una ocasión se concedió prórroga al coincidir vacaciones de verano. Pese a ello el Fiscal entendió que no son comparables los periodos vacacionales, al entrañar el verano mayores desplazamientos de personas y ser un periodo más largo.

²⁹² El Ministerio Fiscal, según el auto: *“Las dificultades en la recogida de firmas que los recurrentes aducen son «inevitables formalidades inherentes a la tramitación», que debieron ser previstas de antemano. Pero ni aunando estas formalidades a la existencia de dos periodos vacacionales y a las exigencias de la Junta Electoral (que no pueden ahora ser enjuiciadas), ni considerando estas cuestiones*

decisiones de la cámara y la dificultad para que se enjuicien las decisiones de la Mesa (y menos de la Junta Electoral): El Fiscal señala la “amplitud en su valoración” con la que cuenta la Mesa del Congreso, y la dificultad para que sus decisiones puedan ser enjuiciadas, a menos que afecten de forma clara a un derecho fundamental. En este punto concreto del auto analizado, la opinión del fiscal se ve parcialmente refrendada por el Alto Tribunal ya que, además de inadmitir el recurso presentado, contesta mediante auto al recurso, considerando el asunto de una trascendencia menor.

En cuanto a los fundamentos jurídicos del TC, se rechazan prácticamente todas las pretensiones de la Comisión Promotora de forma justificada. El Alto Tribunal evita pronunciarse sobre las decisiones de la Junta Electoral, al encontrarse aún en curso el proceso contencioso-administrativo de los promotores contra ellos, y se centra en las decisiones de la Mesa del Congreso reconociendo que, si bien la iniciativa legislativa popular es proyección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, no cualquier irregularidad formal es capaz de lesionar tal derecho y es susceptible de amparo por el Tribunal Constitucional: *“La iniciativa legislativa popular tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución). No puede olvidarse, sin embargo, que no cualquier irregularidad o pretendida infracción del procedimiento de recogida de firmas dispuesto en la citada Ley Orgánica 3/1984 produce una lesión del derecho fundamental garantizado en el art. 23.1 de la Constitución.”*

El Tribunal cita, asimismo, el ATC 570/1989 para reforzar el argumento de que no toda irregularidad constituye una lesión al derecho. En este sentido, obvia la existencia de algunas irregularidades formales, pero insiste en la necesidad de probar la relación causal entre las irregularidades y la imposibilidad de ejercicio del derecho citado: *“Las irregularidades ocurridas en el procedimiento electoral no son necesariamente una*

aisladamente, se puede concluir afirmando que la Mesa venga obligada a apreciar la causa mayor, puesto que posee una gran amplitud en su valoración, difícilmente compatible con una revisión posterior, «más todavía si se tiene en cuenta la soberanía de las Cámaras y de sus organismos».

La Mesa tiene una facultad de apreciación que, de no resultar la decisión contraria a los usos parlamentarios o «imposible de reconducir a un entendimiento racional», no puede ser objeto de reconsideración en sede jurisdiccional bajo la alegación de un derecho fundamental. Nada de esto concurre aquí y, pese a la «escueta Resolución de la Mesa», a la luz de los hechos expuestos, nada autoriza a pensar que sea una decisión absurda o arbitraria o que provoque una dificultad injustificada al ejercicio del derecho fundamental a la participación política invocada.”

vulneración del art. 23 de la Constitución ni su conocimiento corresponde en todo caso a esta jurisdicción constitucional. La iniciativa legislativa popular se incardina en el derecho fundamental de los electores reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, pero la existencia de una lesión de derechos fundamentales, en lugar de una simple irregularidad de procedimiento, no puede darse por supuesta y requiere por ello de un especial esfuerzo argumental en la demanda, dirigido a constatar la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables.”

El Tribunal no entra a valorar la causa mayor existente. Esta valoración corresponde al juicio de la Mesa y debe ser entendida no en el “sentido amplio” propuesto por la Comisión Promotora, si no en el indicado por el Código Civil²⁹³. El TC falla inadmitiendo el recurso de amparo y el archivo de las actuaciones. *“Determinar qué debe entenderse por «causa mayor» es algo que incumbe al juicio de la Mesa y no a este Tribunal, como regla general. No obstante, si dicha apreciación fuera arbitraria o fruto de error manifiesto o carente de toda ponderación de los hechos, y así se demostrase por el solicitante de amparo en su demanda, cabría excepcionalmente entrar a revisar dicho juicio, entre otras razones porque la cuestión afecta al ejercicio de un derecho fundamental y porque, cuando de un concepto jurídico indeterminado se trata, siempre existe una pauta o criterio conforme al cual la indeterminación puede llenarse de contenido, sin que quepa, por tanto, pensar en una habilitación a la Mesa para dictar una decisión absolutamente libre y exenta de limitaciones”*

Por ello, el Auto contesta a cada una de las razones esgrimidas por los recurrentes para concluir que no existe lesión del derecho del art. 23.1 CE. Sin embargo, reconoce que los motivos de la Mesa denegando la prórroga *apenas se encuentran razonados*, pero deja en sus manos toda apreciación sobre la prórroga. Sobre la demora en el plazo de admisión de la ILP (superando los 15 días establecidos) el Auto aclara que no afecta al plazo de recogida de firmas ya que éste no empieza a contar desde que se notifica la resolución a

²⁹³ Señala el auto: *A la luz de este criterio jurídico (causa o fuerza mayor), tradicional entre nosotros, la apreciación o no de la existencia de causa mayor habrá de hacerse por la Mesa, efectuando un juicio de previsibilidad e inevitabilidad de los eventos u obstáculos que se denuncien y en virtud de los cuales se reclame la prórroga. Por lo demás, nada autoriza a afirmar -como se dice en la demanda sin razonamiento alguno- que el concepto de causa mayor que emplea esta Ley sea más amplio y generoso que el habitual en nuestro ordenamiento.*

los promotores. Tampoco existe, según el TC, justificación en cuanto al envío de pliegos a las provincias, ya que es previsible que este hecho conlleve tiempo en el envío ya sea por correo u otros medios. En cuanto a las irregularidades sobre los fedatarios especiales y la petición del certificado de penales, tal y como aquejaban los promotores, el TC también entiende que son circunstancias previsibles atendiendo al art. 10.2 de la LOILP. El Tribunal cree justificado que se solicite que los pliegos estén redactados en castellano, junto a la lengua cooficial de la región que corresponda, debido a que la iniciativa puede trascender del territorio de una única Comunidad y por tanto requerir su redacción en la lengua oficial del Estado.