

InDret

REVISTA PARA EL
ANÁLISIS DEL DERECHO

WWW.INDRET.COM

Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular

Tomás Vidal Marín

Facultad de Derecho
Universidad de Castilla-La Mancha

BARCELONA, ABRIL 2015

Abstract

El modelo de democracia representativa que adoptó la Constitución de 1978 para España se encuentra agotado y, por tanto, necesita ser revitalizado. Para ello deviene imprescindible que la iniciativa legislativa popular se convierta en un instrumento útil para la participación de los ciudadanos en la vida pública, de tal forma que se produzca el inexcusable acercamiento del ciudadano y sus instituciones representativas.

The model of representative democracy that adopted the Spanish Constitution of 1978 is used up and, therefore, needs to be modernized. For this reason, it is necessary that the popular legislative initiative becomes a useful tool for citizen participation in public life, so that the inexcusable approach between citizens and their representative institutions takes place.

Title: Democratic regeneration and popular legislative initiative

Palabras clave: participación política, iniciativa legislativa popular, revitalización democrática

Keywords: political participation, popular legislative initiative, democratic revitalization

Sumario

1. Introducción
2. La iniciativa legislativa popular como manifestación del derecho fundamental de participación política
3. Regulación normativa de la iniciativa legislativa popular
 - 3.1. Regulación de la iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978
 - a) Materias exceptuadas de la Iniciativa Legislativa Popular
 - b) Número de firmas exigidas
 - 3.2. Regulación de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 (antes de su reforma en 2006)
 - a) Causas de inadmisión
 - b) Firmas exigidas y plazo para su recogida
 - c) La toma en consideración
 - d) Consecuencias prácticas de la regulación legal del instituto de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 (antes de su reforma en 2006)
 - 3.3. Regulación de la Iniciativa Legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984, tras su modificación por la Ley 4/2006, de 26 de mayo
 - a) Modificaciones de menor calado
 - b) Modificaciones más relevantes
 - c) Consecuencias prácticas de la regulación legal del instituto de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 tras su reforma en 2006
4. Propuestas de lege ferenda
5. Tabla de jurisprudencia citada
6. Bibliografía

1. Introducción

El artículo 1.1 de la CE señala textualmente que “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho” y, en consecuencia, en el apartado 2 de ese mismo precepto señala que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Si ello es así, no puede resultar extraño que nuestros constituyentes de 1978 consagraran como derecho fundamental de primer orden, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, bien por medio de representantes bien directamente (art. 23.1 CE).

Es cierto que el Estado Democrático español, al igual por lo demás que el resto de los Estados Democráticos de nuestro entorno jurídico, se asienta de manera fundamental y primordial sobre el llamado principio representativo, ocupando los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos una posición residual. Basta una lectura atenta de nuestro texto constitucional para ratificar cuanto decimos. El constituyente de 1978 ha optado claramente por la configuración de una democracia representativa (Título III CE), sin perjuicio de que ha previsto algunos instrumentos de participación directa tales como el referéndum consultivo (art. 92.1 CE) y los referenda de reforma de la Constitución (arts. 167 y 168 CE), el régimen de concejo abierto (art. 140 CE); la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el referéndum previsto para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía (arts. 151 y 152 CE).

No descubriré nada nuevo al lector si afirmo que la democracia representativa no pasa por uno de sus mejores momentos. En efecto, la realidad muestra el cada vez mayor alejamiento que se está produciendo entre gobernantes/representantes y gobernados/representados lo que conlleva una desafección cada vez mayor de éstos hacia aquellos. Así, en el diario El Mundo digital de 19 de mayo de 2014, podía leerse en relación con las elecciones europeas de 25 de mayo y a resultas de una encuesta realizada por Sigma 2 en la que se reflejaba la alta abstención para dichos comicios: “La razón (de tan elevada abstención) se encuentra en el alto grado de desafecto que expresan los ciudadanos hacia la clase política y muy especialmente hacia las grandes fuerzas tradicionales, esas que convocatoria tras convocatoria se reparten el pastel y después defraudan a muchos de los que le otorgaron el voto”¹.

En este párrafo ahora transcrito se hace referencia a una de las posibles causas o razones de ese alejamiento de los ciudadanos respecto de la clase política: el incumplimiento de los programas electorales una vez que se consigue el poder². Pero junto a esta razón, existen otras igual o más importantes que aquella. Piénsese, por ejemplo, en la configuración de la forma de la candidatura en nuestro sistema electoral: listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, los partidos políticos, interlocutores entre los representantes y los representados, con un evidente déficit de democracia

¹ <http://www.elmundo.es/>

² A este respecto, téngase en cuenta que España está integrada en la Unión Europea donde se toman decisiones que afectan al Estado español y que no concuerdan con lo prometido por los candidatos en sus programas electorales.

interna y cada vez más burocratizados, devienen menos sensibles a las preocupaciones de los ciudadanos, con lo que en lugar de acercar a estos a las instituciones, acaban alejándolos más³.

Ante esta situación, agudizada además por la grave crisis económico-social por la que atravesamos, irrumpió en nuestro país el movimiento 15M que con consignas del tipo *¡Democracia Real, YA!* reivindican mayor margen para la democracia participativa. Pero no sólo los integrantes de este movimiento. Los datos ponen de manifiesto que los españoles cada vez quieren participar más directamente en la vida política porque consideran que sus representantes no los representan, esto es, consideran que sus representantes no defienden realmente sus intereses. Basta echar una ojeada a la prensa de los últimos años para leer titulares del siguiente tenor: “Ciudadanos con voto pero con poca voz”⁴; “La presentación de iniciativas legislativas populares bate records durante esta legislatura”⁵, etc. Con esto lo que quiero poner de manifiesto es que la democracia representativa necesita revitalizarse, so pena de que las instituciones representativas caigan ante los ciudadanos en el más absoluto descrédito.

Pero este no es un problema que afecta únicamente a la democracia española. Como ha puesto de manifiesto ZAMPETTI (1995, pp. 11 y ss.), hay un déficit de democracia en la Europa industrializada, puesto que la misma está privada de elementos que, sin embargo, debería tener. Y es que, en efecto, la experiencia está demostrando, tal y como vengo diciendo, que la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos no puede agotarse en la elección por estos de sus representantes⁶. Hay otros instrumentos de participación directa en los cuales se hace preciso profundizar a efectos de conseguir la necesaria revitalización de la democracia representativa y, entre esos instrumentos, se encuentra por lo que ahora me importa, la iniciativa legislativa popular⁷.

³ En este sentido, indica CORCHETE MARTÍN que los partidos políticos se han convertido en instituciones elitistas cada vez más desvinculados de la realidad y, de acuerdo con CARLESARRE, considera que este hecho altera el funcionamiento del Estado ya que los partidos en lugar de ser un elemento de enlace, han devenido en una barrera entre el pueblo y las instituciones, “Las nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, Ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: “Participación, representación y Democracia”, [www://aco.es/](http://aco.es/).

⁴ El Mundo digital, 28.9.2012.

⁵ El Mundo digital, 27.11.2013. En el mismo sentido puede verse un titular en Antena 3 Noticias digital: “Esta legislatura puede batirse un record en el número de iniciativas legislativas populares”.

⁶ Señala ZAMPETTI (1995, p. 58) que la delegación del poder por parte del pueblo a los representantes es un fenómeno que conduce más o menos rápidamente a la apatía política.

⁷ Esta necesidad parece que ha empezado a calar entre los actores políticos autonómicos. Y como muestra, algún que otro botón. Así, Cataluña ha aprobado recientemente la Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero de la iniciativa legislativa popular; la Junta de Andalucía ha aprobado en julio de este año el anteproyecto de Ley de participación ciudadana; el Parlamento Vasco inició en octubre del pasado año los trámites para reformar la Ley de iniciativa legislativa popular autonómica; y, en julio de este año, la Comisión de Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias asumió el texto articulado del informe de la Ponencia de la propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 CE y lo elevó al Pleno.

No se trata, por tanto, de poner sobre el tapete el tradicional enfrentamiento liberal entre SIEYÉS y MONTESQUIEU, de una parte, y ROUSSEAU, de otra. Dicho con otras palabras, no se trata de considerar la democracia representativa como un fenómeno antagónico a la democracia directa⁸. Todo lo contrario. Considero que fortaleciendo, revitalizando, las instituciones de participación directa por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos estaremos revitalizando al mismo tiempo la democracia representativa. Es de esta forma como los instrumentos de participación directa devienen un complemento necesario de la democracia representativa.

Ciertamente, el ordenamiento jurídico español estableció una regulación bastante restrictiva de la iniciativa legislativa popular. Tanto los constituyentes de 1978 como el posterior legislador democrático de 1984 fueron deudores en punto a la regulación de este instituto de la experiencia histórica que nos precedió en el tiempo: el régimen franquista. Y tampoco fueron ajenos a cierta confusión entre las instituciones de democracia directa, en concreto entre el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Asimismo, la perversa utilización del referéndum durante el periodo franquista, sirvió al constituyente y al legislador para encorsetar en márgenes muy estrechos la iniciativa legislativa popular, cuando referéndum e iniciativa legislativa popular son institutos diversos. En cualquier caso, marginando la iniciativa legislativa popular y, en general, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, los constituyentes de 1978 trataron de afianzar sólidamente el naciente régimen parlamentario democrático en nuestro país.

Esta regulación restrictiva conllevó en la práctica, como veremos después, una escasa operatividad de este instrumento de participación directa. Precisamente, y en aras de facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, el legislador orgánico acometió en el año 2006 la reforma de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, a través de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Así en su Preámbulo puede leerse: “El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio del alcance de la precitada reforma y sus consecuencias prácticas, lo cual me permitirá estar en condiciones de realizar alguna propuesta de *lege ferenda*. Propuesta que, de ser necesaria, iría, desde luego, encaminada a fortalecer este instrumento de participación directa de los ciudadanos en la vida política, sin perder de vista, en ningún caso, la necesaria preeminencia que la democracia representativa tiene y ha de tener en el sistema constitucional español. Dicho de otro modo, soy consciente de que una posible propuesta de reforma de los instrumentos de participación directa, y la iniciativa legislativa popular es uno

⁸ Excede de los límites de este trabajo entrar a analizar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular en nuestro país. La mayor parte de la doctrina española, siguiendo a PIZZORUSSO, considera que dicho instituto se encuadra dentro de la democracia participativa, diferente de la tradicional democracia directa, y ello porque con el referido instrumento los ciudadanos no toman directamente ninguna decisión sino que realizan propuestas al Parlamento quedando en manos de éste la última palabra. En este sentido véase, BIGLINO CAMPOS (1987, pp. 78 y ss.); y LARIOS PATERNA (2002, pp. 74 y ss.).

de ellos, no puede llegar hasta el extremo de “desparlamentarizar” el sistema constitucional español.

2. La iniciativa legislativa popular como manifestación del derecho fundamental de participación política

No cabe albergar ninguna duda acerca de que nuestros constituyentes apostaron decididamente por la configuración de un Estado Democrático. Así, y tras señalar en el Preámbulo la clara voluntad de la nación española de establecer una sociedad democrática avanzada, en su parte dispositiva configura de manera expresa al Estado español como un Estado Social y Democrático de Derecho, que va a propugnar como valor superior de su ordenamiento jurídico el pluralismo político (art. 1 CE). Y en consonancia con ello la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política se va convertir en el propio texto constitucional en uno de los elementos esenciales del nuevo modelo de Estado.

En este sentido, y tras establecer el artículo 9.2 CE como principio general el de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, ordenando a los poderes públicos la tarea de facilitar dicha participación, el artículo 23.1 CE establece el tradicional derecho de corte liberal de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Si la iniciativa legislativa popular constituye un mecanismo de participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley, es posible afirmar que la misma constituye una clara manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido y garantizado en el artículo 23.1 CE. Veámoslo con más detalle.

El artículo 23.1 CE consagra al máximo nivel normativo el derecho de participación en los asuntos públicos y lo hace en su doble vertiente de participación a través de representantes y de participación directa. Como bien ha puesto de manifiesto RALLO LOMBARTE (1992, p. 272), este precepto constitucional no es uno más de los que integran el texto constitucional sino que constituye uno de sus fundamentos políticos esenciales en tanto en cuanto estamos en presencia de la vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado.

Este derecho de participación en los asuntos públicos reconocido en el precitado precepto constitucional no abarca cualquier tipo de participación en los asuntos públicos sino únicamente la participación política, esto es, aquella que se deriva del reconocimiento de la soberanía popular. Como ha señalado el más alto de nuestros Tribunales, “[p]ara que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”⁹.

⁹ Véase, por todas, la STC 119/1995 (RTC 1995/119; MP: Tomás Vivés Antón).

Justamente, el instituto que constituye el objeto de nuestro estudio es en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional una manifestación de este derecho de participación política directa, uno de los mecanismos o institutos a través del cual aquella se ejerce. Y como muestra, un botón: el primer intérprete de la Constitución, el legislador, en la Ley Orgánica 3/1984 por la que se ha desarrollado la iniciativa legislativa popular protege mediante el recurso de amparo la conculcación de su ejercicio. En efecto, el artículo 6 de la mencionada Ley faculta a la Comisión Promotora para interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional frente a la decisión de la Mesa del Congreso de inadmitir a trámite la propuesta legislativa procedente de los ciudadanos. Si ahora ponemos en conexión este precepto legal con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, hemos de convenir que para nuestro legislador la decisión de la Mesa del Congreso inadmitiendo a trámite la proposición de Ley es un acto sin valor de Ley procedente del órgano Parlamento o Cortes capaz de conculcar un derecho fundamental o una libertad pública de los contenidos en los artículos 14 a 29 de nuestra Constitución. Y el derecho fundamental susceptible de vulneración sería, precisamente, el derecho de participación política, cuya realización se lleva a cabo, por lo que ahora nos importa, por el instituto de la iniciativa legislativa popular.

Esta interpretación de la Ley viene avalada por el máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional, el cual ha venido a considerar que la iniciativa legislativa popular constituye una manifestación o forma de ejercicio del derecho de participación política que garantiza el artículo 23.1 CE: “La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3) (...). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el art. 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE”¹⁰.

3. Regulación normativa de la iniciativa legislativa popular

Los constituyentes de 1978 decidieron elevar al máximo rango normativo el instituto de la iniciativa legislativa popular¹¹. Así, el artículo 87.3 CE se remite a una ley orgánica para que regule “las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley”, añadiendo a renglón seguido, la necesidad de que dicha proposición

¹⁰ Véase la STC 119/1995.

¹¹ Las prescripciones atinentes a la iniciativa legislativa se contienen en el artículo 87 CE., el cual, además de al Gobierno y a las Cortes Generales, como ha sido tradicional en el constitucionalismo histórico de nuestro país, atribuye la titularidad de la iniciativa legislativa, también a los Parlamentos autonómicos y a los ciudadanos, de manera similar a como lo ha hecho la Constitución italiana de 1947.

cuenta con el respaldo de 500.000 firmas, no pudiendo proceder dicha iniciativa “en materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Una lectura atenta de este precepto constitucional pone claramente de manifiesto el carácter residual con que nuestros constituyentes configuraron este instrumento al servicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos (exigencia de un elevado número de firmas y limitaciones materiales), poniéndose así sobre el tapete las cautelas y precauciones con que aquellos contemplaron las instituciones de la tradicionalmente llamada democracia directa. Los debates parlamentarios habidos durante la elaboración de la Constitución constituyen una buena prueba de cuanto venimos diciendo. Así, por parte de UCD, el diputado HERRERO DE MIÑÓN consideraba, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas, que la democracia estatal válida es la democracia representativa, siendo los instrumentos de democracia directa susceptibles de ser manipulados por una minoría de electores¹². Del mismo modo, el diputado por UCD en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Proyecto de Constitución afirmó expresamente:

“(…) hay a favor de los criterios de participación algunos argumentos que obligan a ciertas cautelas.

La polémica, como sabemos se remonta a las mejores épocas, a los primeros minutos del liberalismo francés, son los jacobinos unos de los primeros sustentadores de fórmulas de este tipo; son los roussonianos, pero lo hacen en gran medida en un intento de evitar la aparición de partidos políticos que vengan a situarse entre el ciudadano y el Estado.

En buena medida es una tesis que busca la democracia sin partidos o al menos paliar la existencia y la fuerza de los partidos; es también una tesis que a lo largo de la historia han defendido personajes tan importantes, pero que provocan recelos desde una atalaya democrática como han sido Napoleón o Luis Bonaparte (...)

(…) Lo que queremos es tratarlo mediante ley orgánica, porque entendemos que la ley orgánica, tal y como está concebida en el artículo 75 del proyecto constitucional, es el mecanismo legal adecuado para tratar este tipo de disposiciones.

Deseamos que por esta vía se plantee y se resuelva la complejidad que la cuestión implica; complejidad, digo, porque esta cuestión que puede parecer tan simple está en función, entre otros extremos, de casos tan importantes como de los distintos tipos de leyes que sean objeto de iniciativa por vía popular, de la estabilidad gubernativa, del reforzamiento de determinados tipos de liderazgo, de la deseable integración política del pueblo, pero también de los abusos en que se pueda incurrir en la movilización de las masas, tomando como excusa una determinada iniciativa en materia legislativa, pero para fines políticos que puedan ser muy otros (...)."

Ciertamente, tales cautelas de los constituyentes de 1978 en punto a la regulación del instituto que ahora nos ocupa no pueden resultar extrañas habida cuenta que los mismos fueron de manera necesaria deudores de la experiencia histórica que les precedió en el tiempo en nuestro país: el régimen franquista. La Constitución española optó claramente por las instituciones representativas tan negadas durante el tiempo que duró la dictadura franquista, tratando de

¹² Diario de Sesiones del Congreso núm. 59, 5.5.1978.

fortalecer al máximo el papel de los partidos políticos¹³, a los que se considera que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE). Es más; durante el franquismo, el principal de los instrumentos de la democracia directa, el referéndum, fue utilizado de manera perversa. Si a todo esto añadimos que nuestros constituyentes de 1978 metieron dentro del mismo “saco” al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, tal y como muestra el hecho de que se excluyeron de la iniciativa legislativa popular las mismas materias que la Constitución italiana excluye para el referéndum abrogativo (art. 75 Const. italiana), sin tener, por tanto, en cuenta que se trata de dos institutos diferentes¹⁴, el resultado al que se llegó es evidente: se encorsetó a la iniciativa legislativa popular en márgenes muy estrechos.

Y si el constituyente de 1978 miró con no muy “buenos ojos” a la Iniciativa Legislativa Popular, no menos puede decirse del legislador orgánico postconstitucional al que se remitió para regular “las formas de ejercicio y requisitos” de aquella. A este respecto es sumamente ilustrativo el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, el cual señaló (y señala) textualmente lo siguiente:

“(…) La regulación constitucional de la Iniciativa Legislativa Popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría.

De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante Ley Orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular (...).”

De esta forma, si la Constitución enmarca en márgenes muy estrechos a la Iniciativa Legislativa Popular, el legislador orgánico los estrechó aún más, incrementando las limitaciones y restricciones al ejercicio de este instrumento de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

3.1. Regulación de la iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978

Con carácter general, la iniciativa legislativa aparece prevista en el artículo 87 de la CE, el cual rompiendo con la tradición existente en el constitucionalismo de nuestro país, atribuye aquella, además de al Gobierno y al Congreso y Senado (art. 87.1 CE), a los Parlamentos territoriales (art. 87.2 CE) y a los ciudadanos. A estos últimos les atribuye la iniciativa legislativa en los siguientes

¹³ En este sentido, véase CONTRERAS (1986, p. 68). También puede verse, AJA, Prologo a la obra de LARIOS PATERNA (2003, p. 18).

¹⁴ Mientras que la iniciativa ciudadana de referéndum abrogativo se dirige al cuerpo electoral al cual se somete el órgano representativo, la iniciativa legislativa popular tal y como ha sido configurada en el ordenamiento jurídico constitucional español supone lo contrario: la propuesta ciudadana se somete a la voluntad del Parlamento. En similar sentido, CUESTA LÓPEZ (2008, p. 326).

términos: “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”.

a) Materias exceptuadas de la Iniciativa Legislativa Popular

Del precepto constitucional ahora transcrito se desprende de manera expresa que son materias excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes:

- **Las materias propias de Ley Orgánica:** Esta restricción o limitación material de la Iniciativa Legislativa Popular no estaba previsto en el Anteproyecto ni en el Proyecto inicial de Constitución, sino que se adicionó a este último en la Comisión Mixta Congreso-Senado. Para saber cuáles son las materias propias de Ley Orgánica deviene necesario acudir al artículo 81.1 CE a cuyo tenor tienen la consideración de Leyes Orgánicas “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. En definitiva, pues, y *grosso modo*, están excluidas de la Iniciativa legislativa popular los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y todas aquellas materias cuya regulación la CE reserva a una Ley Orgánica, tales como el Poder Judicial (art. 122 CE), Tribunal Constitucional (art. 165 CE), Defensor del Pueblo (art. 54 CE), etc.

Bien podemos afirmar que la especial relevancia y significación de estas materias fue la razón que llevó a nuestros constituyentes a excluir las mismas del instituto que ahora nos ocupa, dejándolas a salvo de la presión política malintencionada de una parte del cuerpo electoral, el cual puede no tener suficientemente en cuenta los intereses del Estado en su conjunto. Sin embargo, no es menos cierto que tal limitación puede devenir harto extensa habida cuenta de la falta de concreción con que el constituyente ha venido a delimitar las materias propias de Ley Orgánica¹⁵. A este respecto, y en lo relativo a los derechos fundamentales y libertades públicas, cierto sector doctrinal ha puesto de manifiesto, no sin razón, que cerrar la Iniciativa Legislativa Popular a cualquier tipo de desarrollo de Ley Orgánica, lo que según el artículo 81 CE incluye todo aquello que afecte a derechos fundamentales y libertades públicas, supone de hecho otorgar a la Mesa del Congreso un poder absoluto para declarar inadmisión ya que cualquier materia puede estar vinculada a derechos y libertades¹⁶. Es por ello por lo que en este ámbito, tal y como veremos después, se hace de todo punto necesario una interpretación adecuada y, en

¹⁵ A este respecto sumamente categórico SANTAMARIA PASTOR (1985, p. 1392) para el que la exclusión referente a las materias propias de Ley Orgánica es la más amplia y compleja, habida cuenta de la ambigüedad con que el artículo 81 CE diseña el ámbito de este tipo particular de leyes.

¹⁶ MARTÍNEZ JIMÉNEZ (2012, p. 15).

definitiva, respetuosa con la Iniciativa legislativa Popular, so pena de someter a la misma a restricciones carentes de fundamentación.

- **Las materias tributarias:** La exclusión de las materias tributarias del ámbito de la iniciativa legislativa popular, que si se incluía ya en el Anteproyecto de Constitución por la influencia del artículo 75 de la Constitución italiana que la preveía, no para este instituto, sino para el referéndum abrogativo, parece, sin embargo, tener una justificación razonable en tanto en cuanto se trata de una materia especialmente sensible a ser objeto de un uso o utilización demagógica por una determinada fracción del cuerpo electoral. Como puso de manifiesto el diputado de Alianza Popular, FRAGA IRIBARNE, en los debates constituyentes, “es cierto que en materia fiscal la iniciativa popular puede dar lugar a una tendencia fácil, a pretender que pagando menos impuestos las cosas se arreglen”. Además, dicha exclusión aparece también fundamentada en tanto en cuanto la misma es coherente con el resto del articulado de nuestra Constitución, la cual atribuye al Gobierno la dirección de la política interior (art. 97 CE), dentro de la cual se incluye, sin ningún género de duda, la política económica, y encomienda expresamente al Parlamento el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (arts. 31.3 y 133 CE), haciéndose así eco del clásico principio en este ámbito: “*no taxation without representation*”.

No obstante lo afirmado ahora, y dada la amplitud con la que nuestros constituyentes configuraron esta exclusión al utilizar la expresión “materias tributarias”, bien podemos afirmar que se deja en manos de órgano encargado de admitir a trámite las proposiciones procedentes de la iniciativa popular, la Mesa del Congreso, un excesivo margen de maniobra para rechazar todas aquellas que, en base a su propio juicio interpretativo, incidan o afecten sobre materias tributarias. De nuevo, y tal y como afirmé en relación con la exclusión de las materias propias de Ley Orgánica, es necesario en este ámbito una interpretación adecuada y, en suma, respetuosa con la iniciativa legislativa popular, salvo que queramos someterla a limitaciones, que por excesivas, carezcan de cualquier sentido.

- **Materias de carácter internacional:** Al igual que he afirmado en el supuesto anterior, la exclusión de las materias de carácter internacional del ámbito de la iniciativa legislativa popular, que si se incluía ya en el Anteproyecto de Constitución por la influencia del artículo 75 de la Constitución italiana que la preveía, no para este instituto, sino para el referéndum abrogativo, parece, sin embargo, tener una justificación razonable en tanto en cuanto se trata de una materia especialmente sensible a ser objeto de un uso o utilización demagógica por una determinada fracción del cuerpo electoral, desconociéndose, de este modo, el conjunto de los intereses del Estado. Como bien señala ASTARLOA VILLENA (2002, p. 291), la complicada urdimbre de relaciones que puede originar la política internacional hace aconsejable su sustracción de la iniciativa legislativa popular. Asimismo, en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas del Proyecto de Constitución, el Diputado Sr. FRAGA justifica la sustracción de la materia internacional de la iniciativa legislativa popular “por ser una y quizá la más propicia a

que en las cuestiones de equilibrio, en que ha de tener la iniciativa el Gobierno, la negociación sea inevitablemente discreta, si no secreta”.

Además, la exclusión de esta materia del ámbito de la iniciativa popular también encuentra una justificación normativa habida cuenta de su conformidad y coherencia con lo estipulado en el texto constitucional en lo relativo a las cuestiones internacionales. En efecto, la Constitución tras atribuir al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97), contempla una amplia habilitación a favor de las Cortes Generales en lo que se refiere a los Tratados Internacionales (art. 93 y 94).

La amplitud de la expresión utilizada por la Constitución, “materias de carácter internacional”, denota las amplias facultades que se conceden a la Mesa del Congreso para, en base a su propio criterio interpretativo, rechazar aquellas proposiciones de ley de origen popular que versen sobre materias de tal tipo.

- **La prerrogativa de gracia:** La concesión de indulto es una prerrogativa que, formalmente, viene atribuida constitucionalmente como acto debido al Jefe del Estado [art. 62.i) CE]. La regulación de este instituto por la Ley 1/1988, de 14 de enero, por la que se ha reformado la primitiva ley de 18 de junio de 1870, atribuye en la práctica este potestad al Gobierno de la Nación. En efecto, la simple lectura de esta norma legal pone de manifiesto como la concesión de gracia es una medida de carácter excepcional que se otorga mediante Real Decreto, que ha de incluirse en el BOE, concediéndose por el Monarca, a propuesta del Ministro de Justicia, tras la oportuna deliberación del Consejo de Ministros. Luego si nuestro ordenamiento jurídico atribuye esta facultad de conceder gracia de manera efectiva al Poder Ejecutivo, parece lógico que la misma esté exceptuada de la iniciativa legislativa popular. Pero además, criterios de oportunidad política también parecen estar presentes en la exclusión de esta materia de las proposiciones de ley de origen popular. Piénsese a este respecto que también estamos en presencia de una de esas materias susceptibles de ser objeto de una clara manipulación demagógica, convirtiéndose en un instrumento de presión política por parte de ciertas minorías para conseguir la remisión total o parcial de aquellos que han sido condenados por la comisión de determinados actos delictivos de especial naturaleza¹⁷. La manipulación demagógica de la que puede ser objeto esta materia también se puso de manifiesto por FRAGA IRIBARNE en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de libertades públicas del proyecto de Constitución al afirmar el entonces diputado de Alianza Popular que “en materia de gracia no cabe duda que es un tema de tal delicadeza y de tal sutileza, y tan fácil hacer una campaña, pudiéramos decir lacrimógena, que tampoco es materia (...)”.

Estas son las materias que el artículo 87.3 CE exceptúa de manera expresa del ámbito de la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, una lectura atenta de la Constitución nos permite atisbar la existencia de otras materias que también estarían excluidas del instituto

¹⁷ En similar sentido, BIGLINO CAMPOS (1987, p. 109).

que ahora comentamos. Tales materias exceptuadas aparecen diseminadas a lo largo del texto constitucional y pueden concretarse en las siguientes:

- **Los Presupuestos Generales del Estado:** Si la dirección de la política, tanto interior como exterior, del Estado se atribuye por la Constitución al Gobierno (art. 97), es lógico y razonable que nuestra *norma normarum* considere que la Ley de Presupuestos Generales del Estado tenga su origen en un proyecto de Ley (art. 134). Dicho de otra forma, resulta de todo punto coherente con lo prescrito en el artículo 97 de la CE, que el artículo 134 de la misma atribuya únicamente al Gobierno la iniciativa legislativa en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, excluyendo, por tanto, esta materia de la iniciativa legislativa popular. Así de explícito es el apartado 1 del artículo 134 CE: “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”; apartado 1 que conserva la redacción que ya figuraba en el artículo 124 del anteproyecto de Constitución, sin sufrir, por tanto, ninguna modificación en los debates parlamentarios de la CE, a excepción del número del precepto (del 124.1 pasó finalmente al 134.1).

Importa destacar que la exclusión de la materia “Presupuestos Generales del Estado” del ámbito de la iniciativa legislativa popular supone también otorgar a la Mesa del Congreso un cheque en blanco en orden a interpretar cuando determinada propuesta conlleva incremento o disminución de los créditos o ingresos presupuestarios. Una interpretación extensiva en este ámbito podría conllevar restricciones inaceptables de la iniciativa legislativa popular, por lo que se impone en este, como en otros supuestos, una interpretación adecuada y respetuosa con este instrumento, máxime si tenemos en cuenta también que el apartado 6 del artículo 134 CE requiere la conformidad del Gobierno para que puedan tramitarse aquellas proposiciones que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios.

- **La planificación de la actividad económica general:** Entiendo que el motivo que justifica la exclusión de la iniciativa legislativa popular en este supuesto es el mismo que en el supuesto anterior. La dirección de la política económica compete por mandato del artículo 97 CE al Gobierno de la Nación, por lo que, consecuentemente, el artículo 131 de la misma atribuye sólo al Ejecutivo la tarea de elaborar los proyectos de planificación de la actividad económica general del Estado.
- **La reforma constitucional:** La CE en su artículo 166 es clara a este respecto puesto que sólo atribuye la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno, Congreso, Senado y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En efecto, el referido precepto señala de manera expresa que tal iniciativa “se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, excluyendo, pues, al pueblo de la misma.

Esta exclusión no estaba prevista en el primigenio Anteproyecto de Constitución cuyo artículo 157 atribuía la iniciativa de reforma constitucional a todos los sujetos que *ex*

constitutione tenían atribuida la iniciativa legislativa; legitimación que se mantuvo en el texto de la Ponencia donde no se presentaron enmiendas en su tramitación, si bien en su artículo 159. Sin embargo, tras el paso del Anteproyecto por la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas y como consecuencia de una enmienda *in voce* presentado por el grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático y defendida por el diputado CISNEROS LABORDA se introdujo la excepción a la iniciativa popular de la reforma constitucional.

Señalaba el parlamentario centrista que la enmienda presentada vendría a suplir “una omisión manifiesta de los límites de la iniciativa popular que ya se contienen en el apartado 4 del artículo 80 (...). Allí esterilizamos la posibilidad de iniciativa popular con respecto a la materia de gracia, a las cuestiones internacionales y a la reforma tributaria. Parece también prudente hacer extensiva, por esta vía del acotamiento de la remisión, dicha limitación a la reforma constitucional, puesto que no en balde el artículo 160 configura un procedimiento de reforma rígido, moderadamente rígido, pero rígido al fin, con unas mayorías ciertamente cualificadas, con una remisión al referéndum, con una distinción prudente entre reformas de una u otra entidad, y entendemos que esa configuración que de la rigidez, de la flexibilidad constitucional se hace en el artículo 160 vendría de algún modo fuertemente desnaturalizada por la permisividad de la iniciativa popular en la materia(...)”. Enmienda esta que contó con el apoyo también del Grupo parlamentario socialista. Así, PECES-BARBA MARTÍNEZ afirmó que la iniciativa popular de reforma de la Constitución se convertiría en el origen de graves dificultades para la democracia. Y SOLÉ TURA, por los socialistas catalanes, manifestaba que exceptuar la iniciativa popular en materia de reforma de la Constitución “no impide ni mucho menos el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión (...)”. Sin embargo, y en contra de estas posturas, el diputado por Alianza Popular, el Sr. FRAGA IRIBARNE, consideraba errado limitar aún más la iniciativa popular puesto que con esta manera de proceder se restringía “la verdadera democracia dentro de la Constitución”¹⁸. De la misma manera, en el Senado, se presentaron diferentes enmiendas al Proyecto remitido por el Congreso favorables a la inclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución habida cuenta, básicamente, de la falta de coherencia de la referida excepción con una Constitución auténticamente democrática¹⁹.

¹⁸ En el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de 20 de junio de 1978 afirmaba el Sr. FRAGA “(...) este nuevo recorte a la democracia semidirecta es un error grave; es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinados, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas e torno a una idea de la familia, en torno a una idea de la educación, en torno a una idea de la empresa y a tantas otras, evidentemente es un equilibrio necesario”. Postura esta que mantuvo este Diputado en el debate del Pleno del Congreso sobre el proyecto de Constitución.

¹⁹ En este sentido, puede verse la enmienda núm. 95 presentada al Proyecto de Constitución por Los Progresistas y Socialistas independientes con base en la siguiente justificación: “No parece que exista ningún motivo fundado para que se excluya la iniciativa popular de la reforma constitucional”. Y la enmienda núm. 194 presentada por el Grupo Mixto y defendida por el senador CACHARRO PARDO con la siguiente justificación: “El artículo 160

De lo expuesto en las líneas que nos preceden, se desprende, a mi juicio sin ningún género de duda, que la justificación de la excepción de la iniciativa popular del ámbito de la reforma constitucional obedece, en primer lugar, a la preferencia decidida de nuestros constituyentes por la democracia representativa y, en consecuencia, por el fortalecimiento de las instituciones partidistas, en detrimento de los instrumentos de democracia semidirecta susceptibles de manipulación demagógica; manipulación que debe estar ausente cuando de los elementos fundamentales del régimen constitucional español se trata. Asimismo, y en segundo lugar, a la consideración de que el principio participativo estaba asegurado a través de los referéndums de ratificación de la reforma constitucional que prevén los artículos 167 y 168 CE. Y, finalmente, a la poca coherencia de permitir que una minoría del cuerpo electoral ponga en marcha la reforma de la Constitución con la exigencia, sin embargo, de mayorías cualificadas al Parlamento para llevar a cabo la misma.

Justificación esta que no convence en absoluto a cierto sector doctrinal. Así, PRESNO LINERA (2014, p. 16) considera que no existen argumentos democráticos en el régimen constitucional patrio para excluir la iniciativa popular tanto en lo que se refiere al procedimiento ordinario como al procedimiento agravado de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE, respectivamente). A juicio de este autor, en ambos supuestos, los ciudadanos pueden trasladar a las Cortes su aspiración a una reforma más extensa o limitada de la norma fundamental; si se trata de una reforma del artículo 167, la iniciativa tendría ya unas pretensiones concretadas en fórmulas jurídicas precisas (incorporar un enunciado nuevo, modificar uno existente o derogarlo) mientras que si lo que se propone es una reforma por la vía del artículo 168 habría un pronunciamiento primero de las Cortes sobre la decisión de reformar la Constitución, siendo luego las Cámaras las que deben ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto que ha de ser sometido a referéndum de ratificación.

Ciertamente, no podemos pasar por alto la manipulación demagógica de la que son susceptibles los instrumentos de democracia participativa por lo que considero que debemos ser cautos en lo que se refiere a dejar en manos de una fracción del cuerpo electoral un mecanismo de presión política cuando de materias esenciales del sistema constitucional se trata. Es por ello por lo que tal excepción puede ser objeto de una propuesta de *lege ferenda* que busque un equilibrio entre la iniciativa legislativa popular y la democracia representativa en punto a la reforma de la Constitución.

La pregunta que nos surge ahora es la de si los ciudadanos tienen alguna “ventana abierta” a la hora de proponer una reforma de nuestro texto fundamental. Desde luego, a la vista del artículo 166 CE no cabe albergar ninguna duda sobre la imposibilidad de que

mantiene una cautela poco explicable frente a la posibilidad de la iniciativa popular para la reforma constitucional que nos parece impropia de una Constitución democrática”.

los ciudadanos de manera directa presenten una propuesta de reforma constitucional. Ahora bien, ¿Y de manera indirecta? Piense el lector que los ciudadanos de los distintos territorios autonómicos pueden, a través de las leyes de iniciativa legislativa popular autonómicas, presentar ante sus Asambleas legislativas propuestas para que estas últimas a su vez, en tanto que legitimadas por el precitado precepto constitucional, eleven propuestas de reforma constitucional a las Cortes Generales. Este, precisamente, fue el caso que sucedió en el seno del Parlamento vasco en el año 1990. En efecto, en septiembre de dicho año, la Comisión Promotora de un colectivo de ciudadanos de Euskadi presentó ante dicho órgano representativo una propuesta de iniciativa legislativa popular en base a la Ley vasca 8/1996, de 26 de junio, reguladora de aquella; propuesta por virtud de la cual se solicitaba del Parlamento regional que instara ante las Cortes Generales una reforma de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, de tal manera que ésta viniera a contemplar el derecho de autodeterminación de los territorios forales. La mesa del Parlamento vasco decidió declarar la admisibilidad de dicha proposición de Ley al concurrir una de las causas de inadmisión prevista en la Ley regional, por lo que la Comisión decidió interponer recurso de amparo ante el más alto Tribunal por conculcación del artículo 23.1 CE.

Por lo que ahora interesa, en la STC 76/1994 (RTC 1994/76; MP: Carles Viver Pi-Sunyer), el Tribunal denegó el amparo en tanto en cuanto la finalidad del constituyente al excluir la iniciativa popular de reforma constitucional se veía transgredida por el ejercicio de la iniciativa legislativa popular autonómica para poner en marcha la iniciativa del parlamento regional. Afirma textualmente el TC en el precitado pronunciamiento: "(...) En rigor, la proposición de Ley presentada por los recurrentes no podía prosperar ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución española, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica (...) que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno (...); es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen (...) al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de esta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta si legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión".

Muy recientemente, en concreto, el pasado mes de septiembre, el Parlamento asturiano ha admitido a trámite una propuesta de proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 CE; propuesta que ha tenido su origen en una iniciativa ciudadana (*Por la democracia directa*) surgida del 15M y que se ha dirigido a la Asamblea regional, no a través del

ejercicio de la iniciativa legislativa popular habida cuenta de la jurisprudencia constitucional existente, sino a través del ejercicio del derecho de petición. En síntesis, la propuesta de reforma constitucional admitida y que ahora se remitirá como proposición a las Cortes Generales para reformar los preceptos constitucionales citados tiene como objetivo ampliar el alcance y facilitar el ejercicio de la tradicionalmente llamada democracia directa. En este sentido, se reducen las restricciones impuestas a la iniciativa legislativa popular, se introduce el referéndum abrogativo existente en el ordenamiento jurídico italiano y se atribuye la iniciativa de reforma constitucional también a los ciudadanos.

Sin perjuicio de que podamos estar de acuerdo con la necesidad de fomentar y posibilitar el ejercicio de un instrumento de participación ciudadana directa en los asuntos públicos tal es la iniciativa popular, considero que dicha propuesta de reforma se ha ejercido haciendo un uso un tanto espurio de nuestro ordenamiento jurídico. Tal y como expresamente señala la Ley orgánica reguladora del derecho de petición, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, no pueden ser objeto del derecho de petición aquellas peticiones para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico (art. 3). El procedimiento de reforma constitucional se prevé expresamente en el Título X de nuestra Constitución; procedimiento que aparece jalonado, como por lo demás cualquier procedimiento, por un conjunto de fases, siendo la primera de ellas la iniciativa de reforma. Y la finalidad de los constituyentes al contemplar esta iniciativa fue excluir a los ciudadanos de la posibilidad de poner en marcha una reforma constitucional; reforma constitucional que ahora se trata de poner en marcha a través de un órgano parlamentario autonómico pero que tiene su origen en una plataforma ciudadana que ejerce el derecho de petición, tratando de ignorar y, en definitiva, de quebrantar de este modo la precitada voluntad o finalidad de nuestros constituyentes. En este caso, el fin, por muy loable que sea, no puede justificar los medios.

Sea como fuere, lo cierto es que el constituyente español al exceptuar la reforma constitucional de la iniciativa popular se alineaba con las Constituciones que más influyeron en su elaboración y no tuvo en cuenta lo estipulado al respecto por la Constitución suiza, de cuyo conocimiento quedo constancia en los debates constituyentes de la mano del diputado por Alianza Popular, FRAGA IRIBARNE. En la actualidad, y como nos enseña PRESNO LINERA (2014, p. 16), este instituto de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución se ha incorporado en diferentes Constituciones de los países del este de Europa. Así, en Letonia, el artículo 78 de su Constitución atribuye al electorado, en un número no inferior a una décima parte, el derecho de remitir al Presidente un proyecto de enmienda a la misma (art. 78); en Lituania, también reconoce el artículo 147 de La Constitución, el derecho que tienen, al menos 300.000 electores, a someter al Parlamento un proyecto para enmendar o completar la Constitución; y de la misma forma, en Rumania, su texto fundamental atribuye la iniciativa de reforma constitucional en su artículo 146, entre otros, a 500.000 ciudadanos con derecho a voto.

Pero no sólo algunas Constituciones de Europa contemplan este instrumento, sino que la iniciativa de reforma constitucional también está presente en diversas Constituciones del continente americano. Así, el artículo 206 de la Constitución de Perú atribuye la iniciativa de reforma constitucional a un número de ciudadanos equivalente al 0,3% de la población electoral; el artículo 331 de la Constitución de Uruguay prevé la reforma constitucional por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional; el artículo 341.1 de la Constitución bolivariana de Venezuela atribuye la iniciativa de enmienda de la Constitución al 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y electoral; y, de la misma forma, la Constitución paraguaya reconoce la iniciativa popular de reforma constitucional en su artículo 290 a 30.000 electores.

b) Número de firmas exigidas

Junto a las excepciones de carácter material, el artículo 87.3 establece un nuevo hándicap al ejercicio de la iniciativa legislativa popular al requerir que las proposiciones de ley de origen popular vayan suscritas por “no menos de 500.000 firmas acreditadas”. De esta forma, la Constitución exige un número ciertamente elevado de firmas para poder presentar aquellas proposiciones ante la Mesa del Congreso de los Diputados; cifra que, aunque considerable desde una perspectiva cuantitativa, constituye, sin embargo, una cantidad mínima, según la dicción literal del precepto constitucional, pudiendo el legislador orgánico al que se remite este precepto incrementar el número de firmas requeridas.

Durante los debates constituyentes quedó puesto de manifiesto que el importante número de firmas requeridas venía a dificultar en gran medida la efectiva puesta en marcha de este instituto de democracia semidirecta. Así, la enmienda núm. 525 presentada al Anteproyecto de Constitución por D. RAÚL MORODO LEONCIO (Grupo Parlamentario Mixto) en la que se pedía la sustitución de “quinientos mil electores” por “el diez por ciento de los electores” se justificaba en base a que parecía “excesiva la cifra de quinientos mil electores, por cuanto la finalidad de este artículo debe ser la de garantizar el derecho de las minorías sin representación parlamentaria a elevar proposiciones de ley”. Asimismo, y ya en los debates del Proyecto de Constitución en la Comisión de Constitución, el senador VILLAR ARREGUI, representante del Grupo de Progresistas y Socialistas independientes, afirmaba de manera expresa que “si se quiere que la iniciativa popular sea eficaz, cualquier legislación comparada en la materia exige una cifra mucho más exigua de ciudadanos”. Y añadía: “Adviértase que no estamos en el trance de referéndum derogatorio, sino en el trámite de la iniciativa legislativa que en una democracia debe favorecerse”. En similar sentido, se manifestaba el senador independiente del Grupo Mixto, XIRINACS DAMIAN, quien en su defensa de la enmienda núm. 510 solicitando que se disminuyera el número de firmas exigidas a 100.000 afirmaba que “cuesta mucho encontrar tantas firmas, es una barbaridad, una cosa difícilísima (...)”.

No le faltaba razón al senador VILLAR ARREGUI cuando hacía alusión al menor número de firmas exigidas para ejercer la iniciativa legislativa popular en el Derecho Comparado²⁰. Y es que, en efecto, basta echar una ojeada a la normativa de los países de nuestro entorno jurídico para ratificar la certeza de la afirmación realizada por el mencionado senador en los debates constituyentes, al menos en términos absolutos. Así, en Italia sólo se requieren 50.000 firmas de electores (art. 71 Const.) sobre una población aproximada de 59.830.000; en Polonia, se precisan 100.000 firmas de ciudadanos con derecho a voto sobre una población aproximada de 38.530.000 habitantes (art. 118 Const.); en Rumania, se requieren 100.000 firmas de electores (art. 74 Const.) sobre una población aproximada de 19.960.000 ciudadanos; en Hungría son necesarias 50.000 firmas de electores (art. 28 Const.) sobre una población de casi 10.000.000 habitantes; en Portugal, la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular exige 35.000 firmas (art. 6 de la Ley 17/2003) sobre una población de 10.460.000 ciudadanos; y, finalmente, Austria, sólo impone que las proposiciones de ley de origen popular sean suscritas por 200.000 ciudadanos con derecho a voto (art. 41 Const.) sobre una población aproximada de 8.474.000 habitantes. Si ahora expresamos estos datos en términos porcentuales, si bien tomando como referencia el conjunto de la población, podemos apreciar como, salvo en Austria²¹, el resto de países europeos no son tan “exigentes” en lo que a este requisito se refiere y, por tanto, se han mostrado más proclives que el nuestro a facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. De esta forma, las 50.000 firmas exigidas en Italia suponen el 0,08% de su población; las 100.000 firmas requeridas en Polonia suponen el 0,25% de su población; en Rumania, las 100.000 firmas solicitadas suponen el 0,50% de su población; en Hungría, las 50.000 firmas suponen el 0,50% de la población y en Portugal, las 35.000 firmas exigidas suponen el 0,33% de la población lusa. En España, sin embargo, las 500.000 firmas requeridas suponen el 1,07% de la población española.

A la vista de los datos ahora expuestos, es claro que nuestros constituyentes exigieron una cantidad ingente de firmas para poder ejercitar el instituto de la iniciativa legislativa popular. No puede resultar extraño que el senador por Barcelona, el Sr. XIRINACS, afirmase en los debates constituyentes que era bastante difícil encontrar tal número de firmas.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior, no es menos cierto que al establecer un número fijo de firmas, apartándose así del precedente que suponía la Constitución republicana de 1931 que señalaba un porcentaje de electores para poder ejercerse la Iniciativa Legislativa por aquellos, en concreto el 15% (art. 66), el paso del tiempo ha venido a “dulcificar” este requisito habida cuenta de la evolución demográfica que ha experimentado nuestro país de tal forma que las 500.000 firmas exigidas, si bien en 1978 suponía el 1,35% de los ciudadanos españoles²², en el momento presente representan el 1,07% de la población española. En cualquier caso, y como ha quedado dicho, la cifra de firmas exigidas es, hoy día, harto exagerada.

²⁰ En relación con la iniciativa legislativa popular en el ámbito de los países de la Unión Europea, puede verse FREIXES y POPTICHEVA (2009, pp. 1 y ss.).

²¹ En Austria, las 200.000 firmas requeridas supone el 2,3 % de su población.

²² En 1978, la población española ascendía a la cifra aproximada de 37.000.000, lo que suponía 10.000.000 menos que en la actualidad.

De la regulación que la Constitución española de 1978 ha hecho de este instrumento de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, exceptuando del mismo una amplia serie de materias (leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional, prerrogativa de gracia, Presupuestos Generales del Estado, planificación de la actividad económica general y reforma constitucional) e imponiendo un elevado número de firmas de ciudadanos con derecho a voto para poder ponerlo en marcha, bien podemos afirmar que la iniciativa legislativa popular nació ya en nuestro ordenamiento jurídico democrático mutilada, lisiada.

3.2. Regulación de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 (antes de su reforma en 2006)

En tanto que proyección del derecho de participación política del artículo 23 CE, es al legislador orgánico al que le corresponde regular el ejercicio de tal derecho. El artículo 87.3 lo explicita claramente al remitir a una Ley orgánica la regulación de “las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley”. De esta forma, las Cortes Generales aprobaron casi 6 años después de la entrada en vigor de la Constitución, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; ley que, tal y como he puesto de manifiesto en las páginas precedentes, encorseta en límites más estrechos aún que la propia CE el ejercicio de este instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos.

La remisión al legislador por este mandato constitucional para regular la iniciativa legislativa popular, supuso que hasta la entrada en vigor de la misma, estableciendo el procedimiento para la presentación y tramitación de las proposiciones de ley de origen popular, no entrase verdaderamente en funcionamiento este instituto. Así, en el diario ABC de 17 de noviembre de 1983 se informa de como el 3 de noviembre de 1983 entró en el Congreso de los Diputados una iniciativa legislativa popular para el mantenimiento de los Altos Hornos del Mediterráneo, suscrita por 668.600 firmas, que fue enviada a la Comisión de Peticiones de dicha Cámara a la espera de que se aprobase el Proyecto de Ley de iniciativa legislativa popular que se estaba tramitando.

La Ley, tras atribuir el ejercicio de la iniciativa legislativa a los españoles mayores de 18 años inscritos en el Censo electoral (art. 1), señala, de conformidad con la CE, cuales son las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, ignorando, no obstante, que entre dichas materias se encuentra la de reforma de la Constitución. En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984 excluye de la iniciativa legislativa popular las materias propias de leyes orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia, la planificación de la actividad económica y los Presupuestos Generales del Estado, de tal forma que aquellas proposiciones de ley ciudadanas que tengan por objeto algunas de esas materias deberán ser inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados [art.5.2 a) LOILP].

a) Causas de inadmisión

Es, justamente, el artículo 5 de la citada Ley la que establece las causas de inadmisión de las proposiciones de ley procedentes de los ciudadanos, el cual, junto a la inadmisión por versar la proposición sobre las materias excluidas por la Constitución, contemplaba hasta 5 causas más de inadmisión, incrementando de esta forma las restricciones al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Establecer causas de inadmisión más allá de las exclusiones materiales previstas constitucionalmente, suscitó cierta polémica en los debates parlamentarios conducentes a la elaboración de la Ley orgánica 3/1984. En efecto, por parte del diputado de PNV, VIZACAYA RETANA, se puso de manifiesto que la voluntad de los constituyentes de 1978 fue que las excepciones materiales previstas en el artículo 87.3 CE a la iniciativa legislativa popular no fueran *numerus apertus* por lo que, al establecer otras causas de inadmisión, el legislador estaría conculcando dicho precepto constitucional²³. Creo que le faltaba razón a este diputado nacionalista. Y ello porque el precepto constitucional lo que hace es señalar una serie de materias sobre las que no puede versar la iniciativa legislativa popular y de esa forma viene a acotar el ámbito material de este instituto (al igual, por lo demás, que hace el artículo 2 de la Ley); mientras que el legislador lo que hace en su artículo 5 es prohibir la admisión a trámite de aquellas proposiciones de ley ciudadanas que no cumplan ciertos requisitos; requisitos que le corresponde establecer al legislador por mandato constitucional. Se trata, pues, de planos diferentes. En este sentido, no le faltaba razón al diputado socialista JOVER I PRESA en el debate parlamentario del Proyecto de Ley cuando manifestaba que el constituyente no estableció los requisitos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular; “se refirió solamente a las materias en las que no es posible la iniciativa popular, pero no los requisitos”²⁴.

Además de la inadmisión por la Mesa del Congreso de aquellas proposiciones de ley que tengan por objeto las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, ¿cuáles son esas otras cinco causas de inadmisión ya apuntadas establecidas por el legislador de 1984?

- En primer lugar, es causa de inadmisión, según el artículo 5.2 b) de la Ley, que la proposición de ley de origen popular no cumpla “los requisitos del artículo 3”. Se trata de requisitos puramente formales relativos al escrito de presentación de la iniciativa, tales como: la presentación de la proposición de ley en un texto articulado junto con una Exposición de Motivos; la presentación también de un documento que recoja las razones de los firmantes de la proposición para que las Cortes Generales tramiten y aprueben la misma; y, finalmente, la relación, junto con sus datos personales, de los miembros de la Comisión Promotora.

La exigencia de que la proposición de Ley de origen popular se presente en un texto articulado precedida de una Exposición de Motivos no carece de sentido puesto que con ella el legislador trata de dar solemnidad, solidez o firmeza a este instituto. Asimismo, tal

²³ Sesión plenaria núm. 97 del Congreso de los Diputados celebrada en el 29 de noviembre de 1983.

²⁴ Diario de sesiones de Congreso de los Diputados núm. 79 del año 1983.

requisito es coherente con el mandato constitucional contenido en el artículo 88 de la CE que reclama al Gobierno la formulación de los Proyectos de Ley acompañados de una Exposición de Motivos y con el artículo 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados que impone para todas las Proposiciones de Ley su presentación ante esta Cámara precedidas también de la correspondiente Exposición de Motivos. Ahora bien, no podemos ocultar que la exigencia de tales requisitos dificultan el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los ciudadanos puesto que su cumplimiento conlleva la necesidad del asesoramiento de un experto en Derecho; expertos, de los que no carecen, desde luego, el resto de sujetos titulares de la iniciativa legislativa: Gobierno, Congreso, Senado y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Es por ello por lo que consideramos que la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular debería reformarse en el sentido de que las Cortes Generales pusieran sus servicios jurídicos a disposición de la Comisión Promotora a efectos de asesoramiento en punto a la adecuada presentación de la proposición de ley de que se trate. Y todo ello, obvio es decirlo, a efectos de facilitar el ejercicio de la iniciativa popular, impidiendo que las meras formalidades también se erijan en impedimentos para la puesta en práctica de este instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Asimismo, la exigencia de que el escrito de presentación contenga una relación detallada, junto con sus datos, de los miembros que conforman la Comisión Promotora tampoco carece de sentido puesto que, además de dotar de seriedad a este mecanismo participativo, va a permitir a los sujetos que intervienen en todo este proceso, como son el Congreso de los Diputados y la Junta Electoral Central, conozcan de manera fehaciente a quien o quienes deben dar traslado de las notificaciones o actuaciones correspondientes.

Por lo demás, parece que la voluntad del legislador es impedir que los requisitos meramente formales dificulten el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Y ello porque en el propio artículo 5.2 b) de la Ley se establece la posibilidad de subsanar, por parte de la Comisión Promotora, aquellos defectos de forma de que adolezca el escrito de presentación de la proposición de ley procedentes de los ciudadanos. Es verdad que la Ley orgánica 3/1984 no nos aclara cuales son los defectos formales que pueden corregirse puesto que habla de la posibilidad de subsanar los defectos formales “subsanables”. Sin embargo, de la *voluntas legis* que parece ponerse de manifiesto en ese precepto legal junto a la necesidad de facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en tanto que proyección del derecho fundamental de participación política consagrado en el artículo 23 de la CE, me llevan a exigir una interpretación laxa de dicho precepto legal en el sentido de considerar subsanable cualquiera de los requisitos formales exigidos al escrito de presentación por parte del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular²⁵.

²⁵ A este respecto MENÉNDEZ MENÉNDEZ (1987, p. 1734), y puesto que a Ley no indica con claridad que defectos son o no subsanables, se muestra favorable a una interpretación amplia, a la vista del artículo 3.2, que evite el que los defectos formales se conviertan en un obstáculo injustificado al ejercicio de la iniciativa.

- En segundo lugar, constituye también causa de inadmisión, según el artículo 5.2.c), “el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí”. Esta causa de inadmisión “peca”, sin ninguna duda, de falta de concreción. Y ello porque no es ciertamente fácil discernir cuando estamos en presencia de materias diversas carentes de homogeneidad entre sí. ¿Cuándo está presente o ausente esa homogeneidad material? Señalaba en los debates parlamentarios de la Ley, el diputado socialista JOVER I PRESA, si bien haciendo referencia a la expresión “unidad sustantiva”, que es la que figuraba en el proyecto de Ley, que en el Derecho Comparado con dicha expresión se hacía referencia a la “existencia de una relación intrínseca entre las diferentes partes que componen el proyecto”²⁶. Pero con ello poco se aclara porque ¿cuándo está ausente o presente esa relación intrínseca? Con esta falta de determinación conceptual, se abre la puerta, en definitiva, para que sea la Mesa de la Cámara quien decida en cada caso, tras la oportuna valoración, valoración que puede incluso tener detrás una carga política importante, si la proposición de ley ciudadana contiene materias diversas carentes de homogeneidad entre si y, por tanto, debe ser inadmitida a trámite. Como bien advirtió el diputado PÉREZ ROYO, se concede un amplio margen de discrecionalidad a la Mesa del Congreso de los Diputados “que en ocasiones puede determinar el que se frustre una iniciativa popular”²⁷. Y esa posible valoración política no debe ni puede realizarla la Mesa, sino que compete al Pleno del Congreso en el debate de toma en consideración. Como ha señalado el más alto de nuestros Tribunales: “(...) ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas Parlamentarias (...) del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstas las dirigidas a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, o sean las de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del reglamento Parlamentario no se esconda un juicio sobre su oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario”²⁸.

Considerando la exigencia de la unidad sustantiva, de la homogeneidad material, exigida por el legislador para las proposiciones de ley de origen popular desde la perspectiva de la técnica legislativa, la misma no puede merecer sino una valoración sumamente positiva. Lo que no acierto a comprender es como nuestro ordenamiento jurídico sólo requiere dicha homogeneidad material para las referidas proposiciones y no para el resto de proposiciones o proyectos de ley procedentes de los otros titulares de la iniciativa legislativa: Gobierno, Congreso, Senado y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas²⁹. A este respecto, repare el lector en que son numerosas las Leyes ómnibus.

²⁶ Véase la sesión plenaria núm. 79 de 29 de noviembre de 1983.

²⁷ Sesión plenaria núm. 79, de 29 de noviembre de 1983

²⁸ Véase la STC 38/1999 (RTC 1999/38; MP: Julio Diego González Campo).

²⁹ En base a esta consideración, cuando se acomete en el año 2006 la reforma de la Ley 3/1984, los representantes de ERC, PNV y IU, con buen criterio, sostuvieron la necesidad de eliminar esta exigencia del articulado de la Ley.

Con lo cual no es en la técnica legislativa en la que pensaba el legislador al imponer este requisito, sino, de nuevo, en mi modesta opinión, en no facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

A resultas de lo expuesto hasta aquí, no podemos compartir la opinión de aquel sector doctrinal que considera que la exigencia contenida en el artículo 5.2 b) de la Ley Orgánica 3/1984 viene avalada por la claridad, la eficacia, la seriedad y el alejamiento de los abusos³⁰.

Y tampoco es posible aceptar, por débiles y falaces, los argumentos empleados por el diputado JOVER I PRESA en los debates parlamentarios del proyecto de ley para justificar la presencia de la precitada exigencia en las proposiciones de ley de origen popular y no en los proyectos de Ley ni en las proposiciones de Ley procedentes de los grupos parlamentarios. Afirmaba textualmente este parlamentario:

“Creo que aquí hay una razón clara para justificar esta exigencia, porque todos sabemos que las proposiciones de ley de iniciativa popular son unos textos que, una vez admitidos a trámite por la Mesa del Congreso, deberán ser sometidos al conocimiento de los ciudadanos, para que al menos 500.000 de ellos los avalen con sus firmas. Es decir, eso implica en cierta medida, poner en tensión a la sociedad, implica movilizar un caudal importante de energías, implica organizar una campaña, una infraestructura que comporta unos gastos importantes, que pueden ser de muchos millones, que después deberán ser, por así decirlo, resarcidos por el Estado. Y todo ello, ¿para qué? Para que después de realizar todo esto con las energías que requiere, después de recoger las 500.000 o un millón de firmas, venga a la Cámara la proposición ¿y esta Cámara no la tome en consideración porque no tiene unidad sustantiva? Si eso se hace con una proposición de ley de un Grupo parlamentario, no pasa nada; pero que se haga con una proposición que ha seguido un trámite largo y complejo, que ha exigido las firmas de 500.000 personas o muchas más, creo que podría ocasionar que estos ciudadanos se sintieran frustrados, si después resulta que, como aquí se decía, se rechaza ello en el Congreso, porque no tiene la suficiente unidad sustantiva (...).

Además, a mí me parece que la exigencia de una unidad sustantiva es una garantía para los posibles firmantes que puedan encontrarse; es una garantía auténtica, real, porque imaginémosnos unos promotores poco escrupulosos que pretendiesen conseguir las 500.000 firmas para una determinada materia y que saben que no lo van a conseguir, pero, en cambio, añaden al mismo texto dos o tres cosas o temas que tienen poco o nada que ver con ello, pero que tienen más gancho.

Creo que hay que garantizar, de alguna manera, al ciudadano que se va a pronunciar sobre un texto claro y que se refiere a una sola materia; que no se le va a obligar a tener que decidir, por lo que su firma tendrá que ser a todo el proyecto, no sólo una parte del mismo, y por eso es muy importante, aquí, en estos casos, que estos textos tengan una unidad sustantiva suficiente”³¹.

³⁰ MENÉNDEZ MENÉNDEZ (1987, p. 1734).

³¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 79 del 29 de noviembre.

- También constituye causa de inadmisión de las proposiciones de ley procedentes de los ciudadanos “la previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado” [art. 5.2 d)]. Bien es cierto que la exigencia de este requisito puede encontrar justificación en el funcionamiento de las Cortes Generales de una manera racionalizada³². Ahora bien, lo que no acierto a comprender es por qué no se contempla esta exigencia en relación con las proposiciones de ley procedentes de los grupos parlamentarios ni en relación con los proyectos de Ley. Se pone así de manifiesto el “maltrato” inferido a la iniciativa legislativa popular por parte del legislador, a la que posterga en relación con las demás. Parece que el legislador no fue consciente de que su “obsesión” por otorgar preferencia a la democracia representativa no debería implicar dificultar hasta extremos prácticamente inadmisibles este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Como bien puso de manifiesto en los debates parlamentarios del proyecto de Ley (sesión plenaria de 29 de noviembre de 1983), el entonces diputado PÉREZ ROYO, no existe razón para que “de antemano la presentación de un proyecto o proposición signifique, sin más, la eliminación de la iniciativa legislativa popular”.

Es más: esta exigencia contenida en el artículo 5.2 d) de la Ley 3/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular no parece muy coherente con lo estipulado en el artículo 89.1 CE a cuyo tenor “la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87”. SANTAMARÍA PASTOR (1985, p. 1390) llega más lejos puesto que considera que lo dispuesto en el precitado precepto legal es incompatible con este dictado constitucional y, en consecuencia, califica dicha causa de inadmisión de inconstitucional³³.

Es la Mesa del Congreso la que tiene que decidir en su escrito de calificación si la propuesta legislativa popular tiene el mismo objeto que un proyecto o proposición de Ley que ya se está tramitando. Y al igual que decíamos de la causa de inadmisión prevista en el artículo 5.2 c) de la Ley, en este supuesto también se abre la puerta a la discrecionalidad del citado órgano parlamentario. ¿Por qué? Pues, sencillamente, porque la falta de determinación, de concreción, de la causa de inadmisión prevista en el artículo 5.2. d) de la Ley conlleva que la Mesa entre a valorar en cada caso, valoración que también puede tener una carga política detrás considerable, si la proposición se inadmite o no porque tiene el mismo tema que la propuesta ya presentada pero la regulación es totalmente

³² ARANDA ÁLVAREZ (2006, p. 207) considera acertada la exigencia de este requisito en base precisamente a razones de economía parlamentaria.

³³ Para BIGLINO CAMPOS (1987, p. 119), este argumento de Santamaría no parece decisivo puesto que el artículo 87.3 CE remite a una Ley Orgánica la regulación del ejercicio de la iniciativa popular y es esta la que establece dicho requisito. No consigo entender lo que afirma la profesora BIGLINO puesto que si bien es cierto que el requisito lo ha de fijar una ley orgánica por remisión de la Constitución, no es menos cierto que dicha norma legal ha de ser conforme con la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico.

diferente o bien si la proposición se admite o no porque coinciden en el tema propuesto y la regulación que realiza sólo es parcialmente coincidente. Y no es la Mesa el órgano llamado a realizar valoraciones en base a criterios de oportunidad política, sino el Pleno de la Cámara en el debate de toma en consideración.

Asimismo, en los debates parlamentarios de la Ley 3/1984 reguladora de la iniciativa popular se puso de manifiesto por el entonces Diputado PÉREZ ROYO, la posibilidad de que dicha causa de inadmisión se utilizara de manera un tanto espuria por parte del Gobierno o de los Grupos Parlamentarios, puesto que “puede ser muy fácil para el Gobierno, para un Grupo parlamentario castrar ya de entrada esa iniciativa legislativa simplemente cuando se ve que faltan una o dos semanas para que entren las 500.000 firmas en esta Cámara. Entonces, pueden presentar una proposición de ley o un proyecto de ley para impedir esa iniciativa popular (una proposición no, porque tendría que ser admitida a trámite, sería un proyecto de Ley que estuviese en trámite de plazo de enmiendas) ya que el texto dice: en cuanto que esté en el plazo de enmiendas, automáticamente sería inadmisibile la iniciativa legislativa popular”³⁴. Argumento este del que se hizo eco SANTAMARIA PASTOR (1985, p. 1390), para quien, en efecto, esta causa impeditiva se puede prestar a maniobras fácilmente impeditivas de toda iniciativa popular por una actuación del Gobierno en el sentido indicado. Considero, sin embargo, que tal proceder por parte del Gobierno podría ser una posibilidad, ciertamente difícil, en el incipiente sistema democrático existente en nuestro país a comienzos de la década de los ochenta; pero, en un sistema democrático ya consolidado, como el que existe hoy en nuestro país, tal dificultad se torna en imposibilidad. ¿Qué gobierno democrático sería capaz de abortar una propuesta legislativa capaz de ser respaldada por 500.000 o más electores? El coste político que conllevaría una actuación gubernamental en tal sentido tendría el suficiente efecto disuasorio para que la misma no se llevase a efecto.

No obstante lo anterior, la causa de inadmisión que ahora comentamos fue defendida por el diputado socialista JOVER I PRESA con base en argumentos de todo punto inconsistentes, además de incoherentes, pero que llevaron al legislador a justificar en el Preámbulo la referida causa en base a que la existencia de un proyecto o proposición de ley en tramitación parlamentaria harían inútil la iniciativa legislativa popular. En efecto, para el referido diputado la iniciativa legislativa popular sólo es susceptible de ser usada para suscitar el interés de los diputados sobre determinado tema que no se haya presentado en el Parlamento; y una vez que éste se ha presentado en la Asamblea deliberante y representativa, la regulación propuesta por los ciudadanos será igual o a la originariamente presentada por los representantes o a la propuesta en las enmiendas, por lo que aquella devendría estéril. Pero lo más asombroso de sus argumentos es que a continuación afirmara JOVER I PRESA, en clara contradicción con lo afirmado antes, que lo que sí podría hacerse es presentar una iniciativa legislativa popular una vez que el

³⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1983.

Parlamento haya aprobado el tema de que se trate, proponiendo una regulación del mismo diferente a la llevada a cabo por el órgano representativo³⁵.

Todo lo expuesto hasta aquí me lleva directamente a señalar lo innecesario de esta causa de inadmisibilidad, la cual sólo viene a dificultar el efectivo ejercicio de la iniciativa legislativa popular en clara contradicción con el principio de interpretación *pro libertate* del derecho de participación política, del que este instituto constituye una proyección. En este sentido es de elogiar la manera de proceder del legislador aragonés el cual a través de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, permite el ejercicio de la iniciativa legislativa popular aunque este tramitándose ante aquellas un proyecto o proposición de Ley sobre la misma materia acumulándose a aquellos. Y esta acumulación no puede sino ser valorada de manera positiva ya que, con toda seguridad, vendrá a hacer más profunda las deliberaciones en el seno del Parlamento, lo cual redundará, sin ningún género de duda, en beneficio del texto legal finalmente aprobado³⁶.

- En cuarto lugar, el legislador también contempla como causa de inadmisión de una proposición de Ley de origen popular “el hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso”. El motivo que justifica la introducción por parte del legislador de este supuesto de inadmisión se encuentra en la intención de evitar un funcionamiento “anormal” de las Cortes Generales. En efecto, estableciendo dicha causa de inadmisión se impiden la presentación indiscriminada de iniciativas legislativas populares que tengan un contenido esencialmente similar a otras presentadas anteriormente durante la legislatura de que se trate e igualmente se evita la utilización de este instrumento de participación política con una finalidad ciertamente perversa, presionando de forma continuada al legislador en un determinado sentido. A este respecto son sumamente ilustrativas las palabras del socialista JOVER I PRESA en su intervención en el Congreso de los Diputados: “Yo me pregunto, si se ha presentado una proposición de ley de iniciativa popular ante el Parlamento, si esta proposición de ley ha sido tramitada, de la manera que sea, ¿por qué volver a presentarla al cabo de uno, dos o seis meses? ¿Con que fin? Si ha sido aprobada o se ha tenido en cuenta mayoritariamente, no tiene ninguna razón de ser. La tendrá en el caso de que el Parlamento la hubiese rechazado. Si el Parlamento ya se ha pronunciado, ¿por qué volver a la carga nuevamente dentro de la misma legislatura?”

³⁵ Diario de sesiones del Congreso de fecha 29 de noviembre de 1983.

³⁶ En similar sentido, PÉREZ SOLA (1997, p. 608).

Esto solamente podría ser interpretado, a mi juicio, como un deseo de enfrentar a una parte del pueblo con todo el pueblo que está representado por este Parlamento. Y esto me parece que no es lo adecuado”³⁷.

De estas palabras del parlamentario encargado de defender el proyecto de Ley destaca el especial hincapié puesto en la presentación, durante la misma legislatura, de reiteradas proposiciones de ley de origen popular. Luego, de manera lógica, en una legislatura posterior si sería posible la presentación de una proposición de ley con el mismo contenido que ha sido rechazada en la anterior legislatura. ¿Por qué ello sería posible? Porque de una legislatura a otra cambia la composición política de las Cámaras y, por tanto, es perfectamente factible que el rechazo por parte del Congreso de los Diputados de una determinada proposición de ley con un determinado contenido, sea admitida posteriormente por una Cámara de diferente composición política. En consecuencia, en esta causa de inadmisión el legislador no estaba pensando en la presentación continuada de proposiciones de ley sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular previstas en el artículo 2 de la Ley. Por el contrario, estaba pensando en posibles contenidos susceptibles de ser objeto de iniciativas legislativas populares, pero que la Cámara, en base a criterios de oportunidad política, decide no admitir a trámite. Y la valoración de la propuesta en base a tales criterios de oportunidad política corresponde al Pleno de la Cámara y no a la Mesa³⁸. Basta con acudir a los debates parlamentarios del proyecto de ley de iniciativa legislativa popular para ratificar cuanto venimos diciendo: “Por eso decimos”, afirmaba el diputado JOVER I PRESA, “que sea dentro de la misma legislatura, porque en otra legislatura, sí. Ahí si puede haber cambiado, por supuesto, la composición de fuerzas y entonces sí que está justificado que se vuelva a presentar esa misma proposición de ley de iniciativa popular. Pero en otra legislatura, no en la misma que ya se ha pronunciado en contra de ella”. En definitiva, pues, la decisión primigenia sobre el rechazo de una determinada proposición de ley por su contenido, debería corresponder al Pleno de la Cámara y no a la Mesa.

Sin embargo, y a pesar de lo afirmado ahora, el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa la competencia para decidir en su escrito de calificación si la proposición presentada en la misma legislatura es reproducción o no de otra proposición de origen popular de contenido similar. Y a ello hay que añadir que el más alto de nuestros Tribunales, en concreto en el ATC 592/1985, obvió la *voluntas legislatoris*, ratificando la interpretación que del precepto realizó la propia Mesa del Congreso y, por tanto, ha considerado que la causa de inadmisión que ahora comentamos también entra

³⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 79, año 1983.

³⁸ El TC ha venido manifestando que el control que lleva a cabo la Mesa del Congreso en punto a la admisión de iniciativas legislativas es un control estrictamente normativo y no de oportunidad. Véase en este sentido, por todos, el ATC 304/1996.

en juego cuando de materias excluidas se trata³⁹. Y esta interpretación no merece si no ser criticada por incongruente e incoherente puesto que supone que el legislador reitera de manera innecesaria dos causas de inadmisión en el artículo 5: la prevista en el apartado a) y la prevista en el apartado e). Piense el lector que las iniciativas que tengan por objeto cualquiera de las materias excluidas por el artículo 2 (las propias de leyes orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las relativas a la prerrogativa de gracia y las previstas en el arts. 131 y 134.1 CE) serán siempre y en todo caso inadmitidas tanto si se presentan en la misma legislatura como en otra legislatura posterior. Carece de sentido, a mi juicio, una interpretación así.

Asimismo, y de conformidad con esta causa de inadmisión prevista en el artículo 5.2 e) de la Ley, ¿cuál es el momento en que se considera que ha sido presentada la proposición de ley de origen popular y que cierra, por tanto, el paso a la presentación de otra posterior en la misma legislatura de contenido sustancialmente equivalente? En el referido ATC 592/1985, el Tribunal Constitucional parece haberse inclinado por una interpretación literal del precepto legal, de tal forma que la proposición se considera que ha sido presentada cuando la misma es depositada por la Comisión Promotora ante la Mesa del Congreso y reúne los requisitos a los que se refiere el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Interpretación desacertada, a mi juicio, por varias razones: en primer lugar, porque como ya he comentado en las líneas precedentes, corresponde al Pleno de la Cámara en base a criterios de oportunidad política decidir si admite a trámite o no una proposición de ley con determinado contenido, y una vez admitida o rechazada, las siguientes proposiciones de origen popular presentadas en la misma legislatura sí podrían ya ser rechazadas por la Mesa si tuviesen un contenido sustancialmente igual. Y en segundo lugar, porque la referida interpretación literal supone una interpretación en nada favorable al ejercicio de la iniciativa legislativa popular y, en definitiva, supone realizar una interpretación restrictiva del derecho de participación en los asuntos públicos, del que aquella no constituye sino una proyección.

Esta interpretación literal ha llevado, precisamente, a SANTAMARÍA PASTOR (1985, p. 1390) a considerar que dicha causa de inadmisión puede prestarse a manipulaciones fraudulentas. A juicio de este autor, cualquier grupo de personas podría impedir una iniciativa legislativa popular adelantándose a presentar una iniciativa prácticamente igual, pero que luego no llegará siquiera a debatirse porque no intentan recabar siquiera las 500.000 firmas. Posibilidad ésta que, aunque difícil porque los impostores habrían de conocer el contenido de la proyectada proposición de ley, podría producirse en la práctica, pero en tanto que actuación realizada en claro fraude de Ley, debería la Mesa del Congreso aplicar el sentido común y dentro del escaso margen de discrecionalidad que dicho precepto legal le concede, admitir a trámite la frustrada iniciativa legislativa. En cualquier caso, esta manipulación fraudulenta a que se puede prestar la interpretación

³⁹ En el ATC 592/1985, el Tribunal resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Congreso que inadmitió a trámite una proposición de ley de origen popular sobre pensiones de jubilación para administradores familiares.

literal del artículo 5.2 e) de la norma se vendría abajo si el mismo se hubiera interpretado en la forma que venimos defendiendo en estas páginas, esto es, se deberían rechazar aquellas proposiciones de origen popular de contenido sustancialmente equivalente de aquella otra admitida o rechazada por el Pleno del Congreso en la misma legislatura⁴⁰. No obstante, la disfuncionalidad a la que puede dar lugar dicha causa de inadmisión deviene también argumento adicional para rechazar la precitada interpretación literal.

Por lo demás, es cierto que esta causa de inadmisión que ahora comentamos no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico para el resto de las iniciativas procedentes de los otros sujetos legitimados por el artículo 87 de la CE. Ahora bien, en este supuesto tal diferenciación puede tener su justificación. Y ello porque considero hartamente improbable que sujetos u órganos incluidos en el entramado institucional del Estado, utilicen la iniciativa legislativa para provocar un funcionamiento “irregular” de nuestro Parlamento y, en suma, de nuestro sistema de democracia representativa instaurado por la Constitución de 1978. Sin embargo, en el seno de sociedades tan complejas como las actuales, si podemos encontrarnos con los conocidos como grupos antisistema que sí pueden utilizar este instrumento con la mencionada finalidad. De nuevo, una interpretación como la que aquí se defiende, y que sería congruente con la *voluntas legislatoris*, impediría esta posibilidad, puesto que considero que sería sumamente difícil por los referidos grupos conseguir un número de firmas tan elevado.

De todo lo expuesto hasta aquí, creo que la única conclusión a la que puede llegarse es a considerar necesario la modificación de dicha causa de inadmisión en el sentido indicado: la proposición que se rechaza ha de tener un contenido igual o sustancialmente equivalente a otra ya presentada y que ha sido admitida o rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados.

- Finalmente, el legislador de 1984 contemplaba como causa de inadmisión “la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular” [art. 5.2 f)]. Esta causa de inadmisión ha sido suprimida por el legislador de 2006. Es por ello por lo que dejamos para más adelante, cuando abordemos el estudio de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, el análisis del acierto o desacierto del legislador al eliminar la misma.

b) Firmas exigidas y plazo para su recogida

⁴⁰ Por lo expuesto *supra*, no podemos compartir la opinión de BIGLINO CAMPOS (1987, p. 120), quien para salvar la posible manipulación a la que puede prestarse esta causa de inadmisión advertida por SANTAMARÍA, señala que habría que considerarse que la iniciativa anterior se estima presentada no con la simple aportación de los documentos exigidos en el artículo 3.2 de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular, sino con la entrega a la Mesa del Congreso de las 500.000 firmas.

Junto a estas causas de inadmisión, el legislador, de conformidad con el artículo 87.3 CE Constitución, requiere que la propuesta de Ley de origen popular vaya suscrita por 500.000 electores (art. 3.1). De esta forma, aquel decidió no utilizar la posibilidad que le brindaba el precitado precepto constitucional de exigir una mayoría de firmas superior. Firmas que deben ser autenticadas en la forma que exige la Ley Orgánica 3/1984. En efecto, según preceptúa el artículo 9 de esta norma, en los pliegos para la recogida de firmas se deben incluir los datos personales de todos y cada uno de los firmantes, tales como: nombre y apellidos, número de documento nacional de identidad y el municipio en cuyas listas electorales se hallen inscritos, atribuyéndose la autenticación de las firmas a sujetos que tradicionalmente en nuestro país ostentan la calificación de fedatarios públicos: notarios, secretarios judiciales y secretarios de aquellos ayuntamientos en cuyo censo electoral se encuentren inscritos los firmantes. Ahora bien, junto a estos clásicos fedatarios públicos, la Ley prevé también la posibilidad de que la Comisión promotora designe, entre ciudadanos españoles carentes de antecedentes penales, fedatarios especiales a efectos de autenticar las firmas (art. 10).

La recogida de las firmas es una tarea que compete a la Comisión Promotora y que se debe iniciar una vez que esta tenga conocimiento de la admisión de la proposición de Ley por la Mesa del Congreso. ¿Y a quien corresponde la tarea de notificar a la Comisión Promotora que el Congreso ha admitido a trámite la proposición por ella presentada? A la Junta Electoral Central, la cual deberá sellar y numerar los pliegos de firmas necesarios para comenzar su recogida y que le han sido presentados por la Comisión Promotora; pliegos que deben reproducir el texto íntegro de la proposición de ley admitida a trámite (arts. 7.1, 7.2 y 8 de la Ley 3/1984).

Para la recogida de tan elevado número de firmas (500.000), la Comisión Promotora tan sólo disponía de un exiguo plazo de 6 meses, prorrogable por 3 meses más en caso de fuerza mayor, desde la notificación a la Comisión por la Junta Electoral Central de la admisión de la proposición de ley. Las firmas recogidas en el referido plazo deberían ser entregadas a las Juntas Electorales provinciales, considerándose caducada la iniciativa si las firmas no se han entregado a las precitadas Juntas en el referido plazo. Elevado número de firmas y plazo exiguo: es de esta forma como se impone un nuevo hándicap al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Parece que el legislador estaba “obsesionado” con imponer a este instituto de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos tal número de dificultades que conllevaran, en definitiva, la imposibilidad práctica de su ejercicio.

Terminado el plazo de recogida de firmas, las mismas se deberán enviar por la Comisión Promotora a las Juntas Electorales Provinciales, quienes en su labor de apoyo o auxilio a la Junta Electoral Central, realizan una comprobación y recuento inicial de aquellas. A su vez, las Juntas Electorales Provinciales deberán remitir a la Junta Electoral Central los pliegos de firmas recogidos para que proceda a su comprobación y recuento definitivo; y esta última deberá elevar a la Mesa del Congreso de los Diputados certificación en la que acredite el número de firmas válidas.

c) La toma en consideración

Tema ciertamente discutido durante la tramitación parlamentaria de la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular fue, precisamente, la exigencia de someter las proposiciones de ley de origen popular a la toma en consideración del Congreso a efectos de su posterior tramitación parlamentaria; exigencia que, finalmente, se introdujo en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular. En este sentido, y a mi juicio, con planteamientos un tanto endebles, al menos jurídicamente, el diputado LAPUERTA QUINTERO abogó por la supresión del trámite de toma en consideración en base a que la iniciativa legislativa popular produce “proposiciones que, por un lado, tienen la virtud de haber nacido fuera de la Cámara y, por otro, están avaladas por al menos 500.000 firmas”. Con dicha supresión, añadía este diputado, “se crearía una conciencia ciudadana a favor de esta institución, al comprender que los parlamentarios otorgamos a cada uno de los firmantes el mayor respeto posible” y con ello, “las firmas serían más reflexivas”⁴¹. Postura esta de la eliminación de la toma en consideración para las proposiciones de ley de origen popular que también ha encontrado apoyo en la doctrina jurídica. Así, una voz tan autorizada como la de SANTAMARÍA PASTOR (1985, p. 1391) ha considerado que tal trámite carece de toda justificación cuando dicha iniciativa proviene de una instancia externa y, además, rechazar *a limine* una proposición de dicha naturaleza es un agravio gratuito infligido a una masa de electores concienciados, lo que, en un sistema democrático, parece inviable⁴².

En mi opinión, dicha interpretación es difícil de ser aceptada. En efecto, de conformidad con el artículo 89.1 CE la tramitación de las proposiciones de Ley debe realizarse de conformidad con lo estipulado por los Reglamentos de las Cámaras y tanto el Reglamento del Congreso como el Reglamento del Senado exigen para todas las proposiciones de ley, independientemente de su origen, que el Pleno de la Cámara, en base a criterios de oportunidad política, decida si son admitidas o rechazadas aquellas; rechazo o admisión que se produce tras el correspondiente debate y votación en dicho órgano parlamentario. En consecuencia, de las iniciativas legislativas que se presentan ante las Cámaras, sólo los Proyectos de Ley, en base a que la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior y, por tanto, corresponde a este promover el programa político en el que la mayoría parlamentaria depositó su confianza, están exentos del trámite de toma en consideración. Pero todas las proposiciones de ley, sin ninguna distinción, están sometidas al trámite de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara correspondiente. Es lógico y razonable que corresponda a los representantes del pueblo en su conjunto decidir si la propuesta realizada por una minoría de ciudadanos es oportuna y no contraria al interés general, que constituye el interés que deben justamente perseguir aquellos.

Y si la iniciativa legislativa es el acto mediante el cual se da comienzo a la llamada fase constitutiva del procedimiento legislativo, no podemos sino estar de acuerdo con ARAGÓN REYES (1986, pp. 288 y ss.) cuando señala que ejercer la iniciativa legislativa no es promover el procedimiento legislativo, sino ponerlo de forma ineludible en marcha, de tal forma que los ciudadanos tienen reconocida la facultad de proponer al Congreso de los Diputados la regulación

⁴¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 29 de noviembre de 1983.

⁴² De la misma opinión, ALONSO DE ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO (1996, p. 569).

en determinado sentido de una materia. Bien podemos afirmar, pues, que en nuestro ordenamiento jurídico constitucional la iniciativa legislativa se atribuye de forma plena y directa al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, por lo que deviene perfectamente válida desde una perspectiva constitucional la exigencia legal de la toma en consideración por el Pleno del Congreso de las proposiciones de Ley ciudadanas⁴³.

A resultas de lo expuesto ahora, la eliminación por la Ley de la exigencia de la toma en consideración de la proposición de ley de origen popular carecería de cualquier tipo de fundamentación razonable, además de ser poco compatible tanto con lo preceptuado en nuestro texto constitucional como en los Reglamentos Parlamentarios, los cuales constituyen normas parámetros para enjuiciar la constitucionalidad formal del resto de normas con rango de Ley⁴⁴. Es más: ¿Realmente la toma en consideración supone un obstáculo tal al ejercicio de la iniciativa legislativa popular que nos conduzca inexorablemente a solicitar su supresión? Creo que no. El rechazo a una proposición de ley de origen popular puede producirse en un momento previo o bien en un momento posterior. ¿Qué quiero decir con esto? Pues sencillamente, en el supuesto de que se eliminase el trámite de toma en consideración, el rechazo podría perfectamente producirse en un momento posterior cuando el Pleno tenga que debatir y votar la correspondiente proposición tras su paso por la Comisión competente. En definitiva, la Cámara es la que tendrá que manifestar su voluntad, bien *ex ante* o bien *ex post*; pero, en todo caso, tiene que exteriorizar su voluntad.

d) Consecuencias prácticas de la regulación legal del instituto de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 (antes de su reforma en 2006)

A tenor del recelo y las cautelas que los constituyentes y el legislador demostraron hacia el instituto de la iniciativa legislativa popular; recelo y cautelas que, tal y como he puesto de manifiesto en las páginas que preceden, se concretaron en restricciones de carácter material y formal, las cuales no han hecho sino obstaculizar, como no podía ser de otra forma, en gran medida el ejercicio de este mecanismo de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este sentido, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hasta prácticamente su reforma por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, esto es, en 20 años de andadura de la norma, el número de iniciativas legislativas populares presentadas han sido tan sólo de 37⁴⁵. Así, en la II Legislatura (1982-1986) se presentaron 3; en la III Legislatura (1986-1989), sólo se presentaron 2; en la IV Legislatura (1989-1993) el número de iniciativas presentadas se incrementó hasta llegar a 6; en la V legislatura (1993-1996), el número de iniciativas presentadas se mantuvo constante en relación con la anterior puesto que se presentaron también 6; en la VI Legislatura (1996-2000) el número de proposiciones de Ley procedentes de los ciudadanos fueron 7; y, en la VII Legislatura (2000-2004) fueron 9 las proposiciones de Ley de origen popular

⁴³ PUNSET BLANCO (1982, p. 60) también considera conforme a la Constitución la exigencia del trámite de la toma en consideración para las proposiciones de ley procedentes de la iniciativa popular.

⁴⁴ En relación con este tema, puede verse VIDAL MARÍN (2005, pp. 131 y ss.).

⁴⁵ <http://www.congreso.es/>

presentadas. Finalmente, y ya en la VIII Legislatura se presentaron un total de 10 proposiciones, de ellas solo 4 antes de la aprobación de la reforma de la Ley 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular⁴⁶.

Un estudio pormenorizado de todas las iniciativas presentadas pone de manifiesto que sólo una de ellas fue tomada en consideración, en concreto, la proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, presentada en noviembre de 1995, y que se acumuló a otras iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y que también fueron tomadas en consideración por la Cámara Baja, tales como las Proposiciones de Ley para modificar la Ley 49/1960 de Propiedad Horizontal presentadas tanto por el grupo parlamentario de Convergencia y Unió como por el grupo parlamentario popular. El resultado de esta acumulación de proposiciones, incluida la de origen popular, fue la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal. El resto de iniciativas procedentes de los ciudadanos fueron, como regla general, bien inadmitidas a trámite por concurrir en ellas alguna de las causas de inadmisión previstas en la Ley 3/1984⁴⁷, bien caducaron como consecuencia de no conseguir la Comisión promotora las 500.000 firmas exigidas en el plazo establecido⁴⁸ o bien, tras conseguir las firmas, han sido rechazadas en el trámite de toma en consideración por el Congreso⁴⁹.

A la vista de estos resultados, se impone una conclusión: los obstáculos impuestos por nuestro Derecho positivo a la iniciativa legislativa popular dieron sus frutos convirtiendo a la misma en un instrumento prácticamente inútil al servicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos⁵⁰: No se utilizaba prácticamente y cuando se utilizaba sufría continuos descabros.

Sin embargo, y siendo cierto lo anterior, no es menos cierto que el número de iniciativas presentadas se ha ido incrementando con el paso de los años de manera progresiva. En este sentido, desde las tres iniciativas presentadas en la II Legislatura se presentaron nueve en la VII y diez en la VIII legislatura. ¿A qué razones puede obedecer este comportamiento de la ciudadanía española? Probablemente, sean dos las causas que explican este comportamiento:

- La paulatina consolidación de nuestra democracia conlleva de forma necesaria una mayor capacidad de participación de la sociedad civil en el ámbito de lo público⁵¹. Justamente, las organizaciones en que se articula la sociedad civil se están convirtiendo en

⁴⁶ Las concretas iniciativas presentadas pueden verse en la página web del Congreso de los Diputados.

⁴⁷ En concreto, fueron 12 las iniciativas inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso, básicamente por afectar a materias tributarias, presupuestarias o propias de Ley orgánica.

⁴⁸ En concreto, fueron 15 las iniciativas que caducaron al no conseguir los promotores las 500.000 firmas requeridas.

⁴⁹ En concreto, fueron 8 las proposiciones de ley de origen popular que fueron rechazadas en el trámite de la toma en consideración.

⁵⁰ GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ (2000, p. 87) habla de fracaso absoluto de la iniciativa legislativa popular.

⁵¹ En similar sentido, CUESTA LÓPEZ (2008, p. 374). Igualmente, ARNALDO ALCUBILLA *et al* (2013, p. 244).

instrumentos centrales formadores de opinión pública. Téngase en cuenta a este respecto que las iniciativas ciudadanas que se han presentado se han promovido, como regla general, por organizaciones sindicales (CCOO, UGT, ASAJA), Colegios profesionales (Colegio de Farmacéuticos, por ejemplo) u otro tipo de asociaciones (Confederación española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos y Foro español de la Familia, por ejemplo).

- La progresiva crisis de la legitimidad representativa produce también como resultado que los ciudadanos traten de participar en mayor medida en los asuntos públicos por los instrumentos de democracia participativa o democracia directa. A mayor crisis de la democracia representativa, mayor utilización de estos instrumentos.

3.3. Regulación de la Iniciativa Legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984, tras su modificación por la Ley 4/2006, de 26 de mayo

La regulación tan “represiva” del instituto de la iniciativa legislativa popular llevado a cabo tanto por nuestros constituyentes aunque más aún por el legislador de 1984, tuvo su corolario lógico en la práctica: la escasa o nula operatividad de este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Como ya he puesto de manifiesto en las líneas precedentes, de hecho, y tras la entrada en vigor de la Constitución y de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (antes de su reforma por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo), la casi práctica totalidad de las iniciativas procedentes de los ciudadanos no lograron convertirse en una ley formal emanada del Parlamento. Precisamente, y con el objetivo de facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, el legislador orgánico acometió en el año 2006 la reforma de la precitada Ley a través de otra Ley orgánica; en concreto, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. En este sentido, en su Preámbulo puede leerse: “El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”.

¿Cuáles son los cambios introducidos por la Ley 4/2006 en la regulación de la iniciativa legislativa popular?

a) Modificaciones de menor calado

Los cambios de menor calado se pueden concretar en los siguientes:

- **Supresión del artículo 3.2 b) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo:** Según este precepto, el escrito de presentación de la proposición de ley ciudadana por parte de la Comisión Promotora debía contener “un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley”. El legislador de 2006, con buen criterio, ha decidido suprimir esta exigencia o este requisito en relación con las proposiciones de ley de origen popular. Con

buen criterio porque el apartado a) del artículo 3.2 de la Ley establece como condición que en el precitado escrito de presentación los promotores incluyan “el texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una Exposición de Motivos”. Precisamente, en las Exposiciones de Motivos se hacen constar los motivos, las razones, por las cuales las Cámaras parlamentarias deben tramitar y aprobar determinada Proposición de Ley. Por tanto, estaríamos ante una reiteración innecesaria que, como digo, con buen criterio ha sido eliminada por el legislador. Pero además, la exigencia de ese requisito no era muy coherente con lo dispuesto en el artículo 124 el Reglamento del Congreso de los Diputados, el cual, y en relación con todas las Proposiciones de Ley, requiere que se presenten “acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas”. Estos antecedentes no coinciden con los motivos que aconsejan la tramitación y aprobación por las Cámaras de una determinada proposición de Ley, por lo que carece de cualquier sentido el mantenimiento del requisito que ahora comentamos en la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular.

- **Cooficialidad de las lenguas:** El legislador de 2006 se mostró sensible hacia la existencia de lenguas que, junto al castellano, son también oficiales en determinadas Comunidades Autónomas, esto es, el legislador de 2006 tuvo en cuenta en lo que respecta a la regulación de la iniciativa legislativa popular la existencia de una diversidad de lenguas oficiales en nuestro Estado Compuesto. En este sentido, la nueva redacción del artículo 8.1 de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular faculta para que los pliegos para la recogida de firmas estén escritos en castellano y en la lengua cooficial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Introducción de la cooficialidad lingüística en punto a la iniciativa legislativa popular que, como no podía ser de otra forma, fue muy bien acogida por los grupos parlamentarios catalanes en el trámite de la toma en consideración de la proposición de ley. Así, el diputado CERDÁ ARGENT, del Grupo parlamentario de Esquerra Republicana, aplaudía la iniciativa puesta en marcha puesto que, entre otras cuestiones, “recogía los derechos lingüísticos de la ciudadanía y puede ser un claro reflejo del plurilingüismo del Estado”⁵². De la misma manera, el Sr. PIGEM Y PALMÉS, de Convergencia y Unió, manifestó que no podía ignorarse “en ninguna materia ni ámbito, que nuestro Estado es plurilingüe y que la ciudadanía ha de poder articular su participación en la res pública en su lengua propia siempre y también cuando la vehicula a través de la iniciativa legislativa popular”⁵³⁵⁴.

⁵² Diario de sesiones del Congreso, del martes, 15 de marzo de 2005.

⁵³ Diario de sesiones del Congreso, del martes, 15 de marzo de 2005.

⁵⁴ Sin embargo, el grupo parlamentario de los nacionalistas vascos no quedó satisfecho, en el debate del dictamen de la Comisión en el Pleno, con cómo había quedado el tema del bilingüismo en los pliegos de recogidas de firmas. A juicio del diputado ESTEBAN BRAVO, era mejor el “texto inicial del Grupo Parlamentario popular, nos parecía más correcto, porque permitía que hubiera pliegos en castellano y pliegos en catalán, en euskera, etc. que luego tendrían una traducción debidamente legalizada y oficializada, pero el texto del pliego original podía ser en cualquiera otra lengua cooficial”. Véase, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, de 23 de febrero de 2006.

- **Supresión de la mención a las Juntas electorales Provinciales:** Otra modificación de escaso relieve, aunque necesaria, ha sido la supresión que la redacción primitiva de la Ley hacía de las Juntas electorales provinciales en punto al procedimiento de la recogida de firmas. Así, la referencia en determinados preceptos de la Ley a las Juntas Electorales provinciales, en concreto en los artículos 7.3 y 11, ha sido sustituida por la referencia a la Junta Electoral Central.

Modificación o reforma necesaria porque las Juntas electorales Provinciales tienen, según la LOREG, carácter temporal, a diferencia de la Junta electoral Central que tiene carácter permanente. En efecto, las Juntas electorales Provinciales se constituyen al tercer día de la convocatoria electoral, concluyendo su mandato cien días después de las elecciones⁵⁵. Luego, es imposible que las funciones que la Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular atribuía a estas Juntas fueran cumplidas por ellas. ¿Quién realizaba, entonces, tales funciones? Pues la única Junta electoral con carácter permanente: la Junta Electoral Central. De esta forma, y como bien señala ARANDA ÁLVAREZ (2006, p. 209), con esta reforma el legislador viene a recoger lo que ya se venía haciendo en la práctica.

Lo que llama la atención al que suscribe estas líneas es que la referencia a las Juntas Electorales Provinciales en el artículo 10.2 de la Ley en tanto que órganos ante los que se puede adquirir la condición de fedatarios especiales no haya sido sustituida por la de Junta Electoral Central. ¿Cuál es el motivo? Creo que ninguno. Sencillamente, estamos ante un problema de técnica legislativa, tan habitual en el funcionamiento de nuestras Cámaras Parlamentarias⁵⁶.

b) Modificaciones más relevantes

Junto a estas modificaciones menores de la primigenia Ley de 1984, el legislador de 2006 acometió reformas de mayor profundidad y encaminadas a facilitar el ejercicio de este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. ¿Cuáles han sido tales reformas?

- **Supresión de la causa de inadmisión prevista en el artículo 5.2 f) de la antigua Ley 3/1984, de 16 de marzo:** El artículo 5.2 f) de esta Ley establecía como causa de inadmisión de la proposición de ley procedente de la iniciativa popular “la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular”. Pienso que la supresión llevada a cabo por el legislador de 2006 no merece sino ser valorada positivamente. Y ello porque no es posible encontrar ningún

⁵⁵ Véanse los artículos 14 y 15 de la LOREG.

⁵⁶ Sobre técnica legislativa, puede verse VIDAL MARÍN (2013, pp. 323 y ss.).

motivo que avale la referida causa de inadmisión⁵⁷. Las proposiciones no de Ley, a través de las que los grupos parlamentarios formulan “propuestas de resolución a la Cámara”⁵⁸, son iniciativas de orientación política que instan al Gobierno a realizar determinada actuación concreta⁵⁹. Y si tienen carácter político, ello se traduce en que no vinculan jurídicamente a aquel. Sin embargo, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular conlleva proponer a la Cámara la tramitación de una Proposición de Ley sobre determinada materia y, en consecuencia, si la voluntad de las Cámaras es esa, la aprobación final de una Ley, de una norma jurídica de carácter general. No le faltaba razón al diputado ESTEBAN BRAVO (PNV) cuando afirmaba en el debate de toma en consideración que era inaceptable que “la existencia de una proposición no de ley aprobada por la Cámara sobre la misma materia impida la tramitación de la iniciativa legislativa popular” puesto que “las proposiciones no de ley no tienen un valor normativo y no vemos por qué tienen que excluir una tramitación de contenido legislativo”⁶⁰.

Bien es cierto que se puede aducir que la Proposición no de Ley puede producir como consecuencia la aprobación por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley sobre la materia y remitirlo al Congreso para su tramitación. Pero ni siquiera en este caso, tal causa de inadmisión estaría motivada puesto que si se produjese tal circunstancia no vemos ningún obstáculo para que la proposición de ley de origen popular y el Proyecto de Ley del Gobierno que tendrían por objeto la misma materia se acumulasen a efectos de su tramitación en las Cortes Generales⁶¹. Se podría aducir que sí podrían surgir problemas en caso de que, aunque coincidiesen materialmente, el sentido de ambas iniciativas fuera diferente, puesto que supondría dejar sin efecto la iniciativa presentada por los ciudadanos. Creo que el supuesto ahora planteado sería un mero supuesto de laboratorio. Pienso que en un sistema democrático como el que nuestra Constitución ha consagrado, no sería viable que un Gobierno asumiera el coste político que supondría presentar un Proyecto de Ley sobre determinada materia en sentido contrario a la iniciativa presentada por, al menos, 500.000 electores.

⁵⁷ Como bien afirma SANTAMARÍA PASTOR (1985, p. 1390) esta causa de inadmisión sería la menos justificada de todas.

⁵⁸ Artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁵⁹ Ejemplos de proposiciones no de Ley presentadas en el Congreso de los Diputados: Proposición no de ley sobre un Plan integral para la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción (Izquierda Plural, 31.10.2014); Proposición no de Ley relativa a la consecución de un acuerdo de libre comercio e inversión entre los Estado Unidos de América y al Unión Europea (GP popular, 31.10.2014); Proposición no de Ley sobre un Plan de lucha contra la corrupción y por la calidad democrática (Izquierda Plural, 6.11.2014); y Proposición no de ley relativa al etiquetado de mieles (GP socialista, 6.11.2014).

⁶⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 15 de marzo de 2005.

⁶¹ En similar sentido, ARANDA ÁLVAREZ (2006, p. 206).

- **Ampliación del plazo de recogida de firmas:** En aras a facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, el legislador de 2006 decidió ampliar el plazo de recogida de firmas por la Comisión Promotora en 3 meses, de tal forma que en la actualidad tal proceso debe tener lugar en el plazo de 9 meses, pudiendo ser prorrogado por 3 meses más cuando concurra causa mayor (art. 7.3). Téngase en cuenta a este respecto, que la mayoría de las iniciativas presentadas desde la entrada en vigor de la Ley 3/1984 reguladora de este instituto caducaron como consecuencia de que la Comisión Promotora correspondiente no lograba en el plazo de 6 meses conseguir el tan elevado número de firmas exigido por la norma constitucional y legal (500.000 firmas). Dificultad esta impuesta a la iniciativa popular por la Ley que fue puesta de manifiesto en el debate de toma en consideración por el diputado de IU, Sr. LLAMAZARES TRIGO, en los siguientes términos: “(...) Al promotor de la iniciativa legislativa popular se le pone un límite de 6 meses, sabiendo la dificultad de recoger medio millón de firmas para autentificarlas y trasladarlas al Congreso de los Diputados”⁶².

Esta ampliación temporal para la recogida de firmas merece una valoración moderadamente positiva; moderadamente positiva porque moderado ha sido el legislador a la hora de ampliar el plazo para proceder a la recogida de firmas por parte de la Comisión Promotora. Esto es, el legislador no ha sido generoso a la hora de ampliar el referido plazo. Pienso que el mismo podía haber ido más allá, aún a pesar de haberse introducido la posibilidad de la firma electrónica, y no haber sido tan cicatero para con la iniciativa legislativa popular, máxime cuando la reforma se pone en marcha con la intención de facilitar el ejercicio de aquella.

Por lo demás, la Ley contempla la posibilidad de conceder una prórroga de 3 meses más cuando concurra causa mayor, atribuyendo a la Mesa del Congreso la competencia para apreciar la misma. Cierta sector doctrinal ha criticado la atribución de tal competencia a la Mesa al entender que tal facultad debería haberse atribuido a la Junta Electoral Central⁶³. Bien es cierto que la Ley de 1984 atribuye a esta última la potestad para garantizar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, pero es la Mesa del Congreso la competente en todo lo demás. Además, no es posible pensar en el aislamiento entre las instituciones, sino que al contrario, en estos supuestos, la Mesa del Congreso deberá decidir tras haber recibido el correspondiente informe de la Junta Electoral; informe que le permitirá al órgano parlamentario decidir con rigor la concesión o no de la prórroga. La Junta Electoral tiene atribuida, lógicamente, la función de garante del referido procedimiento habida cuenta que es quien dirige y supervisa la actuación de la Oficina del Censo Electoral y no puede olvidarse que la iniciativa legislativa popular se concede por la Ley a los españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral (art. 1 Ley 3/1984). Pero ello no puede llevar a atribuirle una función que, por su naturaleza, no puede corresponderle.

⁶² Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de marzo de 2005.

⁶³ En este sentido, ASTARLOA (2002, p. 306).

- **Firma electrónica:** El artículo 7 de la Ley 3/1984, después de la reforma llevada a cabo en el 2006, ha tenido en cuenta el desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito de la iniciativa legislativa popular y en este sentido ha abierto la posibilidad a que, junto a las firmas manuscritas, el cuerpo electoral manifieste su apoyo a determinada proposición de ley de origen popular a través de la firma electrónica. En efecto, el nuevo apartado 4 del artículo 7 de la Ley en cuestión señala que “las firmas se pueden recoger también como firma electrónica”, remitiéndose a tal respecto a la legislación correspondiente, que no es otra que la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica⁶⁴.

Desde la inclusión de la posibilidad de firma electrónica por la Ley de 2006, y ante la falta de desarrollo reglamentario, ha sido la Junta Electoral Central la que, de conformidad con su Acuerdo de 17 de septiembre de 2009, y caso por caso, iba adoptando acuerdos por los que aprobaba los sistemas electrónicos de recogida de firmas propuestos por los Promotores, de conformidad con los informes sobre los requisitos técnicos exigibles para la validez de las firmas electrónicas expedidos por la Oficina del Censo Electoral. Pero en mayo de 2012 la Junta Electoral Central ha ido más allá y ha establecido por Acuerdo de mayo de 2012 las pautas generales sobre el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular⁶⁵. Ante la precitada falta de desarrollo reglamentario, justifica la Junta Electoral Central el referido acuerdo de la siguiente manera: “(...) conviene con carácter general precisar los aspectos más importantes del procedimiento para la recogida de firmas, tanto en papel como en ficheros electrónicos, a efectos de facilitar la labor de la Comisión Promotora, de la Oficina del Censo Electoral y de la Junta Electoral Central”.

Por lo que ahora nos interesa, corresponde a la Comisión Promotora, una vez que se le notifica la admisión a trámite de la iniciativa presentada, solicitar de la Junta Electoral Central la aprobación del sistema electrónico de recogida de firmas que quiera usar. Si lo solicitado por la Comisión se ajusta a la legalidad, la Junta Electoral Central, previo informe de la Oficina del Censo electoral, procederá a su aprobación, comunicándoselo a la Comisión Promotora y a la Oficina del Censo Electoral. La Comisión Promotora deberá dar la publicidad adecuada a este acuerdo de aprobación mediante el sitio de Internet utilizado para la recogida de firmas a través de páginas web, debiendo la iniciativa quedar identificada a través de un Código y un nombre, lo que impide que la recogida de firmas tenga lugar antes de la aprobación por parte de la Junta Electoral del sistema electrónico propuesto; sistema electrónico que deberá asegurar la aceptación del contenido de la proposición de ley por cada uno de los firmantes, para lo cual deberán firmar en la declaración de apoyo el código y el título de la iniciativa legislativa popular.

⁶⁴ Esta ley de firma electrónica permite realizar la firma electrónica bien a través de los certificados electrónicos reconocidos como a través del Documento Nacional de Identidad Electrónico. Véase el Título I y el Título II de la Ley.

⁶⁵ Acuerdo de 10 de mayo de 2012, de la Junta Electoral Central.

Tras regular la entrega de ficheros para la verificación y certificación de las firmas, el Acuerdo de la Junta Electoral Central contiene una serie de determinaciones sobre la validez de la firma electrónica. En efecto, se exige una garantía de plena coincidencia del código y del título de la iniciativa legislativa popular contenido en cada fichero con las correspondientes a la asignación que la identifica, considerándose como no válidas las firmas electrónicas en las que concurran algunas de las siguientes circunstancias:

- aquellas firmas recogidas con anterioridad al acuerdo de la Junta Electoral por el que se aprueba el sistema electrónico de recogida propuesto.
- aquellas firmas en las que el DNI del firmante sea diferente del Documento Nacional de Identidad del certificado electrónico utilizado para la firma.
- aquellas firmas electrónicas realizadas con un certificado electrónico de firma que no esté reconocido por la sede electrónica del INE, esté revocado o cuando los datos firmados hayan sido alterados después de la firma.

La admisión de la firma electrónica para apoyar las proposiciones de Ley de origen popular por parte de la Ley 4/2006, por la que se ha modificado la Ley 3/1984, constituye un gran acierto del legislador puesto que, *prima facie*, viene a favorecer la consecución del alto número de firmas requeridas en el cicatero plazo legal establecido. Es de suponer que propuestas populares antes condenadas al fracaso, tienen ahora con la firma electrónica mayores posibilidades de acceder al Congreso y ser objeto de debate en el trámite de la toma en consideración. Y todo ello a pesar de la falta de “acomodo” de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular y el procedimiento de recogida de firmas electrónicas en lo que al plazo de 9 meses se refiere puesto que según aquella norma el mismo comienza a computar, según su artículo 7.3, desde la notificación a la Comisión Promotora de la admisión de la proposición de origen popular. Y según el procedimiento de recogida de firmas electrónicas establecido en el precitado Acuerdo de la Junta electoral Central, cuando se reciba la notificación de admisión la Comisión Promotora debe solicitar de aquella la aprobación del sistema electrónico de recogida de firmas que vaya a utilizar, debiendo ser aprobado si reúne las condiciones legales y “previo informe de la Oficina del Censo Electoral”. Y todo este proceso puede hacerse en un tiempo indeterminado habida cuenta que el acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de mayo de 2012 no establece ningún plazo para el mismo, a diferencia de la Ley 3/1984 que para las firmas manuscritas establece que una vez recibidos los pliegos de firmas, la Junta Electoral debe devolverlos sellados y numerados en dos días a la Comisión Promotora. A resultados de lo afirmado ahora, considero conveniente que, si se produce el desarrollo reglamentario o, a falta del mismo, por nuevo Acuerdo de la Junta Electoral Central, se señale un plazo breve, también de 48 horas, para aprobar por esta el sistema electrónico de recogida de firmas, cercenando así cualquier posibilidad de demora injustificada por parte de la Junta o de la Oficina del Censo Electoral.

- **Inclusión de la Proposición en el orden del día del Pleno:** Digno de elogio es también la inclusión en la norma reguladora de la iniciativa legislativa popular, tras la reforma operada en 2006, de un determinado plazo, en concreto 6 meses, para que, una vez acreditado que se ha recogido el número de firmas requeridas, la Proposición de Ley de origen popular sea incluida en el orden del día del Pleno a efectos de su toma en consideración (art. 13.1).

La inclusión de dicho plazo ha sido un acierto del legislador habida cuenta que, en base a la autonomía de que se hayan investidas las Cortes Generales (art. 72 CE), de conformidad con la cual el artículo 67.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye al Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decidir en base a su criterio que temas se incluirán en el orden del día del Pleno, podía suceder, como de hecho ha sucedido tal y como la práctica ha demostrado, que las proposiciones de ley de origen popular quedasen guardadas en un cajón parlamentario retrasándose sin justificación su tramitación parlamentaria⁶⁶. Como puso de manifiesto el representante del grupo parlamentario vasco (PNV) en el debate de toma en consideración de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1984, “hemos visto que ha habido iniciativas que han caducado simplemente porque la Mesa o el órgano correspondiente de la Cámara no ha decidido incluirlas en el orden del día y han estado durmiendo el sueño de los justos”⁶⁷. Ciertamente, el establecimiento de un plazo determinado para que los órganos competentes incluyan determinado asunto en el orden del día del Pleno puede constituir una intromisión en la autonomía que al Parlamento reconocen tanto la Constitución como los Reglamentos Parlamentarios; sin embargo, considero que tal intromisión, además de ser proporcionada puesto que el plazo de 6 meses es un plazo generoso, estaría justificada en tanto en cuanto tiene por finalidad facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en tanto que instrumento que permite la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y, por tanto, proyección del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

Por lo demás, no puedo compartir la toma de postura de BIGLINO CAMPOS quien, aun siendo consciente del peligro de no señalar un plazo para la inclusión en el orden del día del Pleno de la proposición de origen popular, parece justificar su ausencia en base a que, bien es verdad, el Reglamento del Congreso de los Diputados no señala tampoco plazo para su inclusión en el orden del día del Pleno para el resto de proposiciones de Ley (art. 126 Reglamento del Congreso). Parece no tener suficientemente en cuenta BIGLINO que, según también la precitada norma reglamentaria, es al Presidente del Congreso, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a quien corresponde la fijación del orden del día del Pleno (art. 67.1 Reglamento Congreso) y en esa Junta de Portavoces estará presente el

⁶⁶ De este peligro ya advertía SORIANO (2002, p. 115), quien señalaba que una vez aceptada y tomada en consideración la iniciativa popular, podía ser metida en el frigorífico parlamentario al no señalar la Ley un plazo determinado para su inclusión en el orden del día.

⁶⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de marzo de 2015.

portavoz del grupo parlamentario que haya presentado la proposición de ley de que se trate, el cual hará lo posible porque la misma se incluya lo antes posible en el orden del día del Pleno; sin embargo, tal posibilidad está ausente en el caso de que la proposición de ley sea de origen popular puesto que es más que presumible que no habrá nadie en ese órgano parlamentario que pueda interesarse por su destino.

A resultas de todo lo expuesto hasta aquí, la modificación operada por la Ley 4/2006, de 26 de mayo, en lo relativo a este punto sólo puede merecer una valoración positiva.

- **Intervención de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley:** El legislador de 2006 se hizo eco de las reivindicaciones doctrinales en punto a la participación de los promotores en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley de origen popular. A tal efecto, estableció una nueva redacción del apartado 2 del artículo 13 de la Ley 3/1984 en los siguientes términos: “La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”.

Con anterioridad a la reforma, la Ley únicamente permitía que al iniciarse el debate de la toma en consideración se diera lectura al documento en el que se hiciesen constar las razones por las que debía tramitarse y aprobarse la proposición de ley⁶⁸. No es, desde luego, coherente que para otras iniciativas legislativas se permitiese la defensa de las mismas ante el Congreso y para las de origen popular, no. Advierta el lector en este sentido que la propia Constitución en su artículo 87.2 al reconocer la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, les faculta para delegar ante dicha Cámara “un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”. También en este tema parecía ponerse de manifiesto los recelos con los que nuestros constituyentes miraron a este instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos.

En cualquier caso y en buena lógica jurídica, el legislador permite ahora que uno de los promotores de la Proposición de Ley de origen popular pueda defender la misma en el debate de toma en consideración. Ahora bien, siendo cierto lo anterior, no puedo dejar de llamar la atención sobre el hecho de que tal prescripción legislativa todavía no ha podido ponerse en práctica. ¿Por qué? Porque el nuevo artículo 13.2 de la Ley 3/1984 se remite al Reglamento Parlamentario y este, tras más de 8 años ya de entrada en vigor de la Ley 4/2006 por la que se ha procedido a reformar aquella, no ha contemplado todavía la referida posibilidad⁶⁹. Lo cual no puede dejar de sorprendernos si tenemos en cuenta que la modificación de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular se hizo por

⁶⁸ Este era uno de los requisitos que debía contener el escrito de presentación de la proposición de Ley de origen popular y que exigía la Ley en su redacción original; requisito que con la reforma por la Ley 4/2006, de 26 de mayo, se ha suprimido.

⁶⁹ Véase el artículo 127 del Reglamento del Congreso.

consenso de los diferentes grupos parlamentarios; grupos parlamentarios que son también los encargados de llevar a cabo la necesaria reforma en este punto del Reglamento del Congreso de los Diputados. ¿Falta de interés hacia este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos? De nuevo, ¿los recelos y desconfianzas hacia el mismo?

- **Compensación estatal por los gastos realizados:** También merece una valoración positiva la modificación por el legislador de 2006 de la cuantía económica a satisfacer por el Gobierno para sufragar los gastos de aquellas iniciativas legislativas que hayan conseguido acceder a la tramitación parlamentaria. Valoración positiva porque, aparte de haberse incrementado la cuantía de 30 millones de pesetas a 300.000 euros (50 millones de pesetas aproximadamente), la Ley marca un plazo dentro del cual debe realizarse el pago: en el siguiente ejercicio presupuestario en el que la iniciativa haya conseguido su tramitación parlamentaria; plazo que estaba ausente en la regulación anterior a la reforma. En efecto, tras señalar en su artículo 15 que “la compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros”, siendo dicha cantidad revisable anualmente conforme a la evolución que experimente el IPC, la Disposición Adicional Segunda dispone de manera expresa que “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”.

De esta forma, el legislador ha tratado de evitar que los gastos originados durante la recogida de firmas se traduzcan también en un obstáculo al ejercicio de la iniciativa legislativa popular, tratando, en consecuencia, de facilitar el mismo.

c) Consecuencias prácticas de la regulación legal del instituto de la iniciativa legislativa popular por la Ley Orgánica 3/1984 tras su reforma en 2006

El legislador acometió en el año 2006 la reforma de la Ley 3/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular con la finalidad de facilitar el ejercicio de la misma. ¿Se ha conseguido el resultado deseado? Veamos.

A partir de la precitada reforma, esto es, en el plazo de 8 años puesto que estos son los años que han pasado desde la entrada en vigor de la modificación apuntada, el número de iniciativas presentadas ascendió a un total de 50. Así, durante la VIII Legislatura (2004-2008) y a partir de la reforma operada por la Ley 4/2006, se presentaron 6; durante la IX Legislatura (2008-2011), se presentaron 23 nuevas iniciativas; y en la actual Legislatura, en la X Legislatura (2011 a la actualidad) han sido 23 las proposiciones de origen popular presentadas⁷⁰.

⁷⁰ Las concretas iniciativas presentadas pueden consultarse en la página web del Congreso de los Diputados.

Un análisis detallado de estas iniciativas ciudadanas presentadas, y dejando de lado aquellas iniciativas que están todavía en fase de recogida de firmas⁷¹, no permite atisbar un panorama halagüeño en lo que a este instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos se refiere. En efecto, de todas las proposiciones de ley de origen popular presentadas durante estos 8 años, únicamente dos han sido tomadas en consideración y tramitadas por las Cortes Generales. En primer lugar, la Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social que fue subsumida en otra Proposición de Ley presentada por los grupos parlamentarios sobre medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social y cuyo resultado ha sido la Ley 1/2013, de 14 de mayo. En segundo lugar, la Proposición de Ley para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural que ha sido aprobada por las Cortes Generales como Ley 18/2013, de 12 de noviembre. El resto de iniciativas ciudadanas han sido, como regla general, bien inadmitidas a trámite por concurrir en ellas algunas de las causas de inadmisión legalmente previstas⁷²; bien han caducado como consecuencia de no conseguir la Comisión Promotora el número de firmas requerido en el plazo establecido por la ley 3/1984⁷³, o bien, han sido retiradas por los promotores⁷⁴.

Los datos ahora reflejados sólo pueden llevarnos a afirmar que los efectos pretendidos por el legislador de 2006 han quedado prácticamente reducidos a la nada. Ciertamente, la reforma puesta en marcha era poco ambiciosa pero los “retoques” realizados, encaminados a mejorar la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, deberían haber tenido su correspondiente reflejo en la práctica. Cuán lejos quedan estos resultados prácticos de las optimistas previsiones que para el legislador iba a producir esta reforma. Y como muestra, un botón: el entonces diputado del Grupo Socialista, Sr. ARANDA ÁLVAREZ, en el debate en el Pleno del Congreso de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1984, afirmaba lo siguiente: “(...) debo felicitar a todos los grupos con los que hemos trabajado estos meses para haber podido llegar finalmente a este nivel de acuerdo y de consenso en la reforma de una ley que quizás no va a revolucionar el sistema democrático pero que sinceramente creo que servirá para mejorar la participación de los ciudadanos en la vida política de nuestro país y para aportar notables mejoras en la incorporación de las iniciativas de los ciudadanos en las instituciones representativas”⁷⁵.

La pregunta que nos surge de manera inmediata es la siguiente: ¿Por qué ha producido esta escasa eficacia en la práctica la reforma llevada a cabo por el legislador en 2006? Creo que son varios los motivos que pueden aducirse:

⁷¹ Son 7 las proposiciones de ley presentadas que se encuentran en esta situación.

⁷² En concreto, fueron 24 las Proposiciones de Ley inadmitidas a trámite en términos absolutos.

⁷³ En concreto, fueron 14 las iniciativas que caducaron al no conseguir los promotores las 500.000 firmas requeridas.

⁷⁴ Han sido 2 las iniciativas retiradas por la Comisión Promotora.

⁷⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 154, de 23 de febrero de 2006.

- En primer lugar, la reforma llevada a cabo no era, desde luego, muy ambiciosa. La caducidad de las proposiciones de ley por no conseguir reunir el número de firmas requerido en el plazo fijado legalmente sigue siendo elevada.
- En segundo lugar, a pesar de las “loables intenciones” del legislador con la modificación, los recelos y desconfianzas de nuestros representantes con este instrumento de participación política siguen presentes a la hora de concretar tales reformas. Así, por una parte, el Reglamento del Congreso no ha procedido a regular todavía la participación de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la proposición de Ley ciudadana y, por otra parte, la posibilidad de usar la firma electrónica prevista en la Ley no ha sido todavía objeto de desarrollo reglamentario, siendo la Junta Electoral Central la que, tras sucesivos acuerdos, viene colmando tal laguna.

Tales recelos y desconfianzas también se muestran en el elevado número de iniciativas populares rechazadas por la Mesa del Congreso como consecuencia de una interpretación en exceso rígida por parte de la misma de los requisitos legales exigidos.

Lo expuesto ahora, me aboca irremediabilmente a una conclusión: el elevado número de firmas exigido por nuestra Constitución y el plazo para su recogida que sigue siendo exiguo así como la inercia o tendencia a oponerse al cambio manifestada por nuestros representantes políticos en lo que a este instrumento de participación ciudadana se refiere constituyen el verdadero lastre para el mismo y le hacen un flaco favor al sistema democrático que a partir de 1978 se instauró en nuestro país.

Por lo demás, es cierto que se ha incrementado el número de iniciativas ciudadanas presentadas en estas dos últimas legislaturas. Este incremento ha sido progresivo desde la segunda legislatura hasta la actualidad, sin perjuicio de que ha sido mucho mayor en la IX y en la X Legislatura. De las tres iniciativas que se presentaron en la II Legislatura a las diez presentadas en la VIII, hemos pasado a 21 proposiciones de Ley de origen popular presentadas en la IX Legislatura y a 23 que hasta el momento se han presentado en la X⁷⁶. Además de las reformas llevadas a cabo en la Ley 3/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular y de la progresiva consolidación de nuestro sistema democrático, pienso que el referido incremento es consecuencia, sobre todo, del cada vez mayor déficit de legitimidad de la democracia representativa. Como ya he puesto de manifiesto, cuanto mayor es la crisis de la legitimidad representativa, mayor es el deseo de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos a través de los instrumentos de la democracia participativa o democracia directa.

⁷⁶ Y falta casi un año todavía para que la misma concluya.

En definitiva, la reforma llevada a cabo por el legislador de 2006 no ha impedido que la iniciativa legislativa popular continúe sufriendo continuos descabros y, consecuentemente, que siga siendo muy escasa su operatividad.

4. *Propuestas de lege ferenda*

Así las cosas, esto es, habiéndose quedado tan corta la reforma acometida por el legislador en 2006 de la Ley 3/1984 y, por tanto, sus consecuencias prácticas, creo que deviene necesario hacer propuestas de *lege ferenda* encaminadas a convertir la iniciativa legislativa popular en un instrumento beneficioso, valioso, al servicio de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; propuestas que, lejos de caer en la imprudencia, han de ser sensatas, tratando de impedir que la iniciativa legislativa se convierta en un mecanismo de presión “pérfido” sobre la mayoría parlamentaria por parte de grupos minoritarios. ¿Cuáles serían tales propuestas? La mayoría de ellas ya han sido expuestas a lo largo de esta exposición, y se concretarían:

- La Constitución de 1978 establece una serie de limitaciones materiales a la iniciativa legislativa popular puesto que prohíbe que la misma proceda en materias propias de Ley Orgánica, materias tributarias, materias de carácter internacional y en relación con la prerrogativa de gracia (art. 87.3) así como en relación con los Presupuestos Generales del Estado, planificación de la actividad económica general y reforma constitucional. Resulta obvio que proponer la supresión de cualquier limitación material al ejercicio de la iniciativa legislativa popular en base a que estamos en presencia de una propuesta de iniciativa y, por tanto, es el Parlamento el que tiene la última palabra sobre la misma, sería una propuesta que optimizaría en buen grado el ejercicio de este instrumento de participación ciudadana. No obstante, las cosas no son tan sencillas, puesto que hay razones que avalan y justifican la exclusión de la iniciativa de algunas de esas materias y, además, tal propuesta conllevaría la necesaria reforma de la Constitución; reforma constitucional que en la actualidad parece poco probable.

Ahora bien, algunas de esas limitaciones materiales habida cuenta de su falta de concreción en la norma constitucional han de ser objeto de interpretación por los operadores jurídicos, tanto por la Mesa de la Cámara como por el Tribunal Constitucional en caso de que se interponga un amparo contra la decisión de aquella. Y puesto que la iniciativa legislativa popular es una manifestación del derecho fundamental de participación política consagrado en el artículo 23 CE se impone de manera necesaria el principio *pro libertate* de tal forma que tales límites materiales deben ser interpretados de manera restrictiva. Sin olvidar tampoco el mandato contenido en el artículo 9.2 CE que impele a los poderes públicos a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Y esta interpretación restrictiva es la que deben adoptar tanto la Mesa de la Cámara como el T.C. en aras a facilitar el ejercicio de este instrumento de participación ciudadana. En este sentido, y teniendo en cuenta la

propia jurisprudencia constitucional⁷⁷, la iniciativa legislativa popular estaría excluida únicamente respecto de los derechos comprendidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución, esto es, los de la Sección Primera del Capítulo II del Título I. Es más: para que la Mesa de la Cámara pueda inadmitir una proposición de Ley de origen popular es necesario que la misma o bien trate de regular con carácter general el derecho fundamental de que se trate o bien afecte a cuestiones esenciales de esta regulación⁷⁸. El órgano parlamentario no debería, pues, rechazar aquellas iniciativas populares que simplemente afecten o incidan en algunos de esos derechos fundamentales, so pena de dejar reducido a la nada este instrumento de democracia directa. Creo que de esta forma quedan a salvo los representantes del interés general de posibles manipulaciones y presiones demagógicas por parte de ciertas minorías en relación con los más clásicos y básicos derechos fundamentales.

Igualmente, no atisbo ninguna razón de peso para que la Mesa del Congreso rechace una proposición de Ley ciudadana por incidir o afectar a elementos adjetivos o no esenciales del Régimen Electoral General.

En cuanto a exclusión de las materias tributarias del ámbito de la iniciativa legislativa popular, aun cuando justificada, también pienso que es necesaria una interpretación restrictiva y, por tanto, respetuosa con aquella. En este sentido, parece fuera de lugar que la Mesa de la Cámara de representación popular rechazase cualquier proposición de Ley ciudadana que afectase o incidiese en materias tributarias. Ello conllevaría la inoperatividad en este ámbito del referido instrumento. Es por ello por lo que tal exclusión debería operar únicamente en aquellos casos en los que a través de la proposición de ley de origen popular se solicitase la creación o eliminación de tributos, entendiendo por tales, de conformidad con el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria, aquellos "ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos".

Una interpretación restrictiva también deviene necesaria en relación con la exclusión de la materia "Presupuestos Generales del Estado". Es cierto que la Constitución encomienda la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado al Gobierno coherentemente con la atribución al mismo de la dirección de la política interior y exterior, pero ello no puede llevar a la conclusión de que la Mesa pueda rechazar cualquier propuesta que conlleve algún tipo de gasto público, so pena de restringir desproporcionadamente el ejercicio de

⁷⁷ Véase., por todas, la STC 160/1987 (RTC 1987/160; MP: Carlos de la Vega Benayas).

⁷⁸ Mucho más allá va PRESNO LINERA (2014, p. 19) para quien se debería reformar la Constitución permitiendo el ejercicio de la iniciativa legislativa popular también en materias propias de Ley Orgánica. Para este autor, es profundamente antidemocrático que se excluyan del debate entre gobernantes y gobernados materias tan relevantes para la vida de la ciudadanía como el Código Penal, las normas electorales y derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, etc.

la iniciativa legislativa popular. Estoy de acuerdo con PRESNO LINERA (2014, p. 19) cuando señala que tal exclusión debe entrar en juego cuando la iniciativa suponga una modificación de manera directa de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en forma de incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Y en lo que a la reforma constitucional se refiere la propuesta a realizar ha de tener mayor intensidad puesto que no encuentro razones de peso para excluir todo el articulado de la Constitución de la iniciativa legislativa popular. Como he puesto de manifiesto en otro lugar, poco o nada pueden convencer los frágiles argumentos ofrecidos en los debates constituyentes para justificar tal exclusión. Ahora bien, soy consciente de las cautelas que se deben adoptar cuando se trata de dejar en manos de una minoría ciudadana un instrumento de presión política en relación con elementos esenciales de nuestro régimen constitucional. Es por ello por lo que considero que solamente deberían estar vedadas a la iniciativa legislativa popular la reforma total de la Constitución, el articulado del Título Preliminar, los derechos comprendidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I y el Título II⁷⁹. El resto de los enunciados contenidos en nuestra norma fundamental sí podrían ser objeto de iniciativas procedentes de los ciudadanos.

- En nuestro ordenamiento jurídico, el elevado número de firmas exigido junto con el no muy dilatado plazo establecido para recogerlas constituyen otro de los mayores obstáculos establecidos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Los datos demuestran que un elevado número de proposiciones de Ley de origen popular caducan, precisamente, por la imposibilidad de la Comisión Promotora de reunir en el plazo legal las firmas requeridas.

Sería conveniente, pues, que se redujera el número de firmas exigidas en aras a fomentar la operatividad de este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, de tal forma que de las 500.000 firmas que se requieren en la actualidad se pasase a 300.000. Soy consciente que de esta forma estoy proponiendo la reforma del artículo 87.3 de la Constitución y, en la actualidad, no parece, si se me permite la expresión, que “esté el horno para bollos”. Se podría, pues, calificar tal propuesta de ingenua, pero pienso que en ningún caso de descabellada. En este sentido, las Comunidades Autónomas ya han empezado a reformar las Leyes que regulan la iniciativa popular en sus respectivos ámbitos de autonomía con la finalidad “de dar un impulso a la participación directa de las y los ciudadanos en los asuntos públicos”⁸⁰ y para ello han reducido el número de firmas requeridas para ejercer aquella. Así, la Ley 9/2014, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia ha pasado de exigir 15.000 firmas a

⁷⁹ Estas serían las materias para las que la Constitución prevé un procedimiento especialmente gravoso a la hora de llevar a cabo su reforma habida cuenta de la esencialidad de las mismas en lo que al diseño de nuestro sistema constitucional se refiere (art. 168 CE).

⁸⁰ Véase el Preámbulo de la Ley 9/2014, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia.

exigir sólo 10.000 para poder ejercer la iniciativa legislativa popular en su respectivo ámbito de autonomía(art. 2).De la misma forma, la Comunidad Autónoma de Aragón ha llevado a cabo la reforma de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Argón a través de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, reduciendo el número de firmas exigidas para la presentación de proposiciones de Ley ciudadanas: de 15.000 firmas exigidas se han pasado a exigir sólo 12.000 (art. 3). Es más: en el debate parlamentario de la Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa popular que tuvo lugar en 2006 el diputado representante del grupo parlamentario vasco, Sr. ESTEBAN BRAVO, se mostró partidario, justamente, de reducir el número de firmas exigido constitucionalmente⁸¹.

Ante la dificultad de que se acometa una reforma constitucional en el sentido indicado y, puesto que es la conjunción de firmas y plazo lo que conlleva que un gran número de proposiciones de Ley de origen popular caduquen, creo necesario proponer la ampliación del plazo para la recogida de firmas previsto en la Ley y, por tanto, de más fácil consecución. El legislador de 2006 amplió el plazo de 6 a 9 meses, prorrogable por otros 3 meses en causa de concurrir fuerza mayor, pero la práctica ha demostrado que el mismo se ha quedado corto. En consecuencia, nuestra propuesta se traduce en una ampliación aún mayor del referido plazo, de tal forma que el legislador debería prever que las firmas se recojan en un plazo de 18 meses⁸², prorrogable por 6 meses más siempre y cuando concurra alguna causa que lo justifique. En este sentido, es digno de elogio que el legislador aragonés haya procedido a ampliar el plazo de 6 a 9 meses, prorrogable por 3 meses más, a través de su precitada reforma del régimen de la iniciativa legislativa popular en su ámbito de autonomía operada por la Ley 7/2014, de 25 de septiembre (art. 7.2). Se podrá objetar que la ampliación realizada por el legislador aragonés es la misma que la realizada por el legislador nacional de 2006 y, por tanto, y al igual que en el ámbito nacional, tal ampliación apenas tendrá consecuencias en la práctica. Sin embargo, y aunque debemos esperar a los resultados de la reforma, es de prever que los mismos sean positivos para la iniciativa popular aragonesa puesto que en este caso la ampliación del plazo se ha hecho acompañar de la reducción del número de firmas necesarias para que prospere aquella⁸³.

Esta última combinación, esto es, disminución del número de firmas y ampliación del plazo, es, justamente, la que considero idónea en el ámbito nacional a efectos de potenciar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de este instrumento de democracia directa. No obstante, y ante la más que probable previsión de que no se

⁸¹ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 154, de 23 de febrero de 2006.

⁸² Este es el plazo previsto en el ordenamiento jurídico suizo. Sobre la iniciativa legislativa popular en Suiza, puede verse BOVA (2012, pp. 79 y ss.).

⁸³ Además, el legislador aragonés ha incluido también la firma electrónica. Véase el artículo 7.3 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre.

acometa la reforma constitucional en el sentido indicado, hay que ser generoso a la hora de fijar el plazo de recogida de firmas; plazo previsto en la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular cuya reforma se antoja mucho más sencilla.

Por lo demás, conviene llamar la atención sobre el hecho de que tras casi 8 años de entrada en vigor de la reforma de la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular por la Ley 4/2006, de 26 de mayo, todavía no se ha producido el desarrollo reglamentario en lo que a la firma electrónica se refiere. Llamada de atención al Gobierno para que a través del Ministro competente proceda a desarrollar las previsiones legales en este punto; Reglamento que debe señalar un plazo breve a la Junta Electoral Central (48 horas) para aprobar el sistema electrónico de recogida de firmas una vez se lo haya solicitado la Comisión Promotora. Asimismo, no veo ningún inconveniente sino todo lo contrario, sería positivo, que el sitio de Internet habilitado para recoger las firmas electrónicas fuera la página web del Congreso de los Diputados.

- Habida cuenta de las limitaciones y los requisitos impuestos por nuestro ordenamiento jurídico al ejercicio de la iniciativa legislativa popular creo necesario a efectos de facilitar el mismo que la Comisión Promotora dispusiese del asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cortes Generales. En este sentido, las Comunidades Autónomas que han procedido en los últimos meses a reformar sus Leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular [Cataluña (art. 14.6), Aragón (art. 4.3) y Galicia (art. 4)] han incluido el referido asesoramiento, lo cual no puede sino ser valorado de manera muy positiva puesto que de esa forma se contribuirá a impulsar la operatividad de este instituto de participación en los asuntos públicos.
- En lo que respecta a las causas de inadmisión previstas en el artículo 5. 2 de la Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, creo sumamente conveniente, en aras a tratar de hacer de la misma un instrumento valioso para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, que deberían suprimirse las previstas en los apartados c), d) y e). Las razones ya han sido expuestas a lo largo de este trabajo por lo que considero innecesario reiterarlas⁸⁴.

Y por lo que respecta a lo establecido en el artículo 5.2 b) en el que se pone de manifiesto la voluntad del legislador de impedir que los requisitos meramente formales entorpezcan el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, considero preciso una interpretación laxa, muy amplia, del referido precepto legal en el sentido de que la Mesa de la Cámara considere subsanable cualquiera de los requisitos formales exigidos por el artículo 3.2 de la Ley al escrito de presentación (Exposición de Motivos, miembros que componen la Comisión Promotora, etc.).

⁸⁴ La discusión sobre la eliminación de estas causas de inadmisión también estuvo presente en los debates parlamentarios de la reforma de la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular que se acometió en el año 2006. Véase, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 157, de 23 de febrero de 2006.

- La necesaria inclusión en el Reglamento del Congreso de los Diputados de la participación de una persona designada por la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la proposición de Ley; Reglamento Parlamentario que es la norma a la que se remite la Ley 3/1984 para regular tal posibilidad y que, sin embargo, tras más de 8 años de entrada en vigor de la referida modificación legal, no se ha contemplado por aquel.
- Finalmente, y no por ello menos importante, deviene de todo punto imprescindible un cambio en la mentalidad de nuestros representantes en el sentido de ser mucho más receptivos con la iniciativa legislativa popular, dejando de lado los tradicionales recelos que este instituto ha despertado (y sigue despertando) entre ellos. Tales desconfianzas y recelos pudieron tener su justificación en el incipiente sistema democrático de nuestro país allá por la década de los ochenta del siglo pasado, pero no en la actualidad con un sistema democrático bastante asentado. Poco o nada habremos avanzado si las reformas normativas propuestas no van unidas a ese cambio de actitud hacia este instrumento de participación política directa. Nuestros parlamentarios deben ser conscientes de esa crisis de la legitimidad representativa, deben ser conscientes que el modelo de democracia representativa está ofreciendo claros síntomas de extenuación y deben actuar en consecuencia.

Estas son las medidas que, desde nuestra perspectiva, se deberían acometer para potenciar la funcionalidad de este instrumento de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El modelo de la democracia representativa está agotado en España y, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años desde el surgimiento del movimiento ciudadano 15M, necesita, precisamente, ser revitalizado, estimulado, a través, por lo que ahora nos importa, de instrumentos de la tradicionalmente denominada democracia directa como es la iniciativa legislativa popular. Como han puesto de manifiesto PICERNO (2010, p. 17) y BEZZI (1990, p. 97) en Italia, la dinamización de la democracia representativa pasa por la búsqueda de instrumentos de democracia participativa.

Haciendo de la iniciativa popular un instrumento útil para la participación de los ciudadanos en la vida pública habremos conseguido, sin ningún género de dudas, el necesario acercamiento entre los ciudadanos y sus instituciones representativas. La experiencia ha demostrado que no basta con la elección de los representantes por el soberano, por el pueblo, sino que es imprescindible que la conexión entre este y aquellos continúe en el tiempo. Como con acierto ha señalado ZAMPETTI (1995, p. 12), la voluntad popular debe poder entrar en las instituciones.

En suma, pues, creo que de la forma propuesta, la iniciativa legislativa popular puede y debe contribuir a la necesaria “regeneración democrática” de nuestro país. Reavivación de nuestro sistema democrático que no constituye, de ninguna manera, una cuestión baladí, tal como lo demuestra el hecho de que en los últimos tiempos haya sido tenida en

cuenta tanto por nuestro Ejecutivo⁸⁵ como por la propia Jefatura del Estado. En el mensaje de su Majestad D. Felipe VI a las Cortes Generales el mismo día de su proclamación podía escucharse que “*los españoles y especialmente los hombres y mujeres de mi generación, señorías, aspiramos a revitalizar nuestras instituciones, a fortalecer nuestra cultura democrática*”. Son palabras que, desde luego, deberían ser tenidas en cuenta por nuestros representantes políticos antes de que sea demasiado tarde y nuestras instituciones representativas dejen de tener cualquier credibilidad ante los ciudadanos. La iniciativa legislativa popular puede así aportar “su grano de arena” para colmar las exigencias de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, evitando el surgimiento de nuevas formas de populismo.

5. *Tabla de jurisprudencia citada*

Tribunal Constitucional

| <i>Sala y Fecha</i> | <i>Referencia</i> | <i>Magistrado Ponente</i> |
|---------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1ª, 18.9.1985 | ATC 592/1985 | |
| Pleno, 27.10.1987 | RTC 1987/160 | Carlos de la Vega Benayas |
| 2ª, 14.3.1994 | RTC 1994/76 | Carles Viver Pi-Sunyer |
| 2ª, 17.7.1995 | RTC 1995/119 | Tomás Vives Antón |
| 3ª, 28.10.1996 | ATC 304/1996 | |
| 2ª, 22.3.1999 | RTC 1999/38 | Julio Diego González Campos |

6. *Bibliografía*

Luis AGUIAR DE LUQUE (1977), *Democracia directa y Estado Constitucional*, Edersa, Madrid.

José Antonio ALONSO DE ANTONIO y Pilar MARTÍNEZ FERRERO (1996), “Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 86, pp. 567-575.

Manuel ARAGÓN REYES (1986), “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, pp. 287-312.

Elviro ARANDA ÁLVAREZ (2006), “La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, pp. 187-218.

⁸⁵ El 4 de septiembre de 2014, la agencia de noticias Europa Press publicaba el siguiente titular: “Gobierno da dos meses para pactar las normas de regeneración e incluye la reforma electoral y la reducción de aforados”, pudiéndose leer en el cuerpo de la noticia que el Gobierno también ha incluido en el marco de la negociación la posibilidad de fortalecer la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo y su papel activo en la presentación de iniciativas legislativas populares.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA, Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO y Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (2013), *Iniciativa legislativa popular*, la Ley, Madrid.

Francisco ASTARLOA VILLENA (2002), "La iniciativa legislativa popular en España", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, pp. 273-321.

Dirce BEZZI (1990), *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Giuffré Editore, Milán.

Paloma BIGLINO CAMPOS (1985), "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, pp. 289-307.

---(1987), "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, pp. 75-130.

Caterina BOVA (2012), *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*, CEDAM, Padua.

Manuel CONTRERAS CASADO (1986), "Iniciativa legislativa popular y Estado Democrático de Derecho (Una aproximación a su regulación jurídica en España)", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, pp. 67-94.

Manuel CONTRERAS CASADO (1997), "Parlamento y participación directa de los ciudadanos", *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 3, pp. 217-231.

María José CORCHETE MARTÍN (2014), "Nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno", ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (www.acoes.es).

Víctor CUESTA LÓPEZ (2008), *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Parlamento de Canarias-Thomson, Navarra.

Fausto CUOCOLO (1971), *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffré Editore, Milán.

Ricardo L. CHUECA RODRÍGUEZ (1987), "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, pp. 177- 197.

Miguel Ángel FERNÁNDEZ FERRERO (2001), *La iniciativa legislativa popular*, CEPC, Madrid.

Teresa FREIXES SAN JUÁN y Eva María POPTCHEVA (2009), "Iniciativa legislativa: Estudio Comparativo de la situación legal en los estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste*, núm. 9-10, pp. 37-46.

Asunción GARCÍA MARTÍNEZ (1997), "La iniciativa legislativa popular", *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 271-296.

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (2000), "La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, pp. 57-91.

Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS (1980), *Derecho de petición y la iniciativa legislativa*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.

María Jesús LARIOS PATERNA (2003), *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*, Congreso de los Diputados, Madrid.

Landelino LAVILLA ALSINA (1997), "Problemas de la iniciativa legislativa", *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 217-236.

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

Adolfo MENÉNDEZ MENÉNDEZ (1987), "La iniciativa legislativa popular", *Las Cortes Generales*, Volumen III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 1725-1738.

Nicolás PÉREZ SOLA (1996), "Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos", *Revista de Derecho Político*, núm. 41, pp. 98-118.

---(1997), "Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular", *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 603-614.

Rosalba PICERNO (2010), "Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva", en Gian Candido DE MARTIN & Daniela BOLOGNINO (Dirs.), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padua, pág. 17-47.

Ramón PUNSET (1981), "Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, pp. 213-226.

---(1982), "La iniciativa legislativa en el ordenamiento español", *Revista de Derecho Político*, núm. 14, pp. 57-78.

Miguel Ángel PRESNO LINERA (2014), "La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control", XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: Participación, representación y democracia (www.acoes.es).

Artemi RALLO LOMBARTE (1993), *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico*, Publicaciones de la Universitat Jaume I, Castellón.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (1985), "Artículo 87", en Fernando GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, pp. 1378-1396.

Boaventura de SOUSA SANTOS (2004), *Democratizar la Democracia. Los cambios de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ramón SORIANO (2002), "La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte", *Sistema*, Núm. 16, pp.111-118.

Tomás VIDAL MARÍN (2005), *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*, Congreso de los Diputados, Madrid.

---(2013), "Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 323-362.

Pier Luigi ZAMPETTI (1995), *La democracia participativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova.