

LA REFORMA PENDIENTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

ORESTES J. SUÁREZ ANTÓN

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DEFINICIÓN, ORIGEN Y ALCANCE DE LA ILP. III. ANÁLISIS METODOLÓGICO DE LA ILP. 1. Dimensión substancial. a. Sujetos. b. Materias. 2. Dimensión formal. a) Carácter formulado. b) Firmas. c) Mecanismos de apoyo técnico y/o económico. d) Las nuevas tecnologías. 3. Dimensión parlamentaria. IV. LA ILP EN EL MODELO ESPAÑOL: REGULACIÓN Y PRÁCTICA. 1. La regulación de la ILP en España. a) Dimensión substancial. b) Dimensión formal. c) Dimensión parlamentaria. 2. La práctica de la ILP en España. V. PERSPECTIVAS PARA LA ILP EN ESPAÑA: LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. VI. CONCLUSIONES

Fecha recepción: 06.05.2021
Fecha aceptación: 22.03.2022

LA REFORMA PENDIENTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

ORESTES J. SUÁREZ ANTÓN¹

Profesor de la UNIR
Dr. Europeo en Gobierno y Administración Pública de la UCM

I. INTRODUCCIÓN

La Iniciativa de Agenda o Iniciativa Legislativa Popular (ILP), de tipo indirecto, es un mecanismo de participación por el que la ciudadanía eleva al poder legislativo proyectos normativos con forma de ley, o meras propuestas o ideas, para su correspondiente tramitación parlamentaria y toma de decisión. Esto, con apertura de las fases de debate y enmienda, con concurrencia de los proponentes, pudiendo la propuesta resultar rechazada o adoptada, con o sin modificaciones y, en su caso, transformada en nueva legislación.

Este modelo indirecto de ILP es el que se recoge en el ordenamiento español. Si bien debe ser impulsado por la ciudadanía, en última instancia, es a los órganos de representación democrática a los que, en diálogo con aquella, se les atribuye la facultad de decidir sobre esas propuestas de origen «popular». Este mecanismo, sin embargo, se ha mostrado como inoperante en nuestro país, exitoso en apenas algún caso aislado y, por tanto, inservible al objeto para el que debería estar configurado de profundización democrática por medio de la participación ciudadana.

La ILP se introduce en nuestro orden legislativo y constitucional coartada por las amplísimas cautelas que, al momento de la transición, acompañaron a la definición de nuestro modelo de participación². La crítica a esta actitud sobreprotectora se pone ya de relieve tanto por la doctrina de la época como en los debates parlamentarios de adopción del art. 87.3 de la Constitución y de la LO 3/84 de regulación de la ILP. De manera más reciente lo encontramos desarrollado por la doctrina del Tribunal Constitucional establecida al hilo del proceso soberanista en Cataluña³.

¹ Orestes J. Suárez Antón. UNIR. Av. de la Paz, 137. 26006 Logroño. Email: orestes.suarezanton@unir.net

² Vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Democracia Directa e Iniciativa Legislativa Popular*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

³ MIGUEL BÁRCENA, J., El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 113, Madrid, 2018, pp. 133-166. Aún cuando el TC había tenido ya

Como se desarrolla a continuación, el análisis comparado muestra al español como uno de los modelos más restrictivos de ILP. Puede que nuestros fundadores constitucionales tuviesen sus buenas razones cuando lo que estaba en juego era la articulación de las bases sobre las que habría de regirse el nuevo orden democrático pero, superada aquella etapa, la configuración de la ILP constituye uno de los varios elementos de nuestro marco político-institucional necesitados de una más profunda revisión y puesta al día. Máxime, en un contexto azuzado por una profunda crisis global de la representación política que Rovira refiere como de agotamiento de un modelo democrático que «está resultando ineficiente por insuficiente»⁴. Se hace pues necesario explorar y profundizar cauces que sirvan para reforzar la legitimidad de las instituciones y sus representantes.

La experiencia comparada nos muestra cómo la ILP, conforme a una adecuada configuración jurídica, puede servir al propósito de contribuir a la relegitimación del sistema, cumpliendo una función de refresco democrático para los ciudadanos en el proceso de propuesta y para los representantes en el de toma de decisión. Así, puede contribuir a profundizar en las bases del sistema político representativo, haciendo frente a la creciente desafección entre ciudadanía y representación. Además, soslayando los riesgos de polarización y ruptura que entraña la participación de tipo directo (por medio de mecanismos tales como el referéndum), al tiempo que sin caer en las carencias del derecho de petición (con el que en ocasiones se identifica a la ILP).

Considerando que, a la hora de darle practicidad al mecanismo, se hace necesaria una voluntad de la representación política que facilite y garantice su buen funcionamiento, se plantean aquí las reformas que a nivel legislativo y constitucional requiere la ILP en España. Esto, a fin de cumplir con sus propósitos democratizadores y de fomento de la participación por medio del diálogo directo entre ciudadanía y representación política. Con este objetivo, se analiza la definición, origen e implantación internacional de la ILP (punto II) y se establece el marco metodológico del presente análisis jurídico (punto III). Modelo que se aplica al caso español en su perspectiva jurídica y práctica (punto IV) y que se complementa con el repaso a los propósitos expresados por los partidos políticos en España (punto V). Todo ello, a fin de aclarar las necesarias reformas y las perspectivas de futuro de la ILP en nuestro país, tal y como se exponen en las correspondientes conclusiones (punto VI).

II. DEFINICIÓN, ORIGEN Y ALCANCE DE LA ILP

La ILP es un mecanismo de participación de tipo indirecto por el que propuestas legislativas con forma de ley, o meras ideas, son elevadas por un grupo ciudadano para su correspondiente tramitación parlamentaria, con participación de los propo-

que enjuiciar otras iniciativas, caso de la STC 76/1994, que resolvía el recurso de amparo de los promotores de una ILP que planteaba una reforma constitucional para introducir, para los Territorios Forales, el derecho de autodeterminación en la disposición adicional 1ª.

⁴ ROVIRA, A., *Cabos. La democracia del siglo XXI*, Madrid: Catarata, 2021, p. 87.

mentes y apertura de las fases de debate y enmienda para ser rechazadas o adoptadas, con cambios o no y, en su caso, transformadas en nueva legislación.

La ILP es, por tanto, una institución diferente tanto del derecho de petición como de la Iniciativa Popular de tipo directo, esto es, con posible culminación en referéndum. De manera preliminar, debemos diferenciar estas distintas figuras jurídicas.

El derecho de petición está escasamente regulado, si bien existe en prácticamente todos los ordenamientos de nuestro entorno. Por lo general, tiene poca estructura formal y puede ser tan simple como una carta de un elector a un legislador. Sus orígenes se remontan a las primeras asambleas en tanto que derecho reconocido a los súbditos por los diversos reinos cristianos de la Europa continental⁵.

En España se recoge en el art. 29.1 de la Constitución, donde se establece que «todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley». Conforme a la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, excluye del mismo a «aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley» (art. 3). Cuenta, así, con un carácter supletorio respecto de otros instrumentos aunque con frecuencia se la confunde con la ILP. La diferencia entre ambos mecanismos es notable: mientras que con la petición no se crea ningún tipo de obligación ya que «las Cámaras pueden recibir y las Cámaras, posteriormente, pueden remitir al Gobierno o pueden no hacerlo (...) sólo vincula al Gobierno, a través de una explicación, si así lo exigen las Cortes»⁶, la ILP constituye un acto de impulso legislativo que debe obligar a los órganos a los que se dirige a tomarla a examen.

Por su parte, la Iniciativa Popular de tipo directo encuentra su origen en la *réquisition* presente en el texto revolucionario francés de Condorcet de 1793, por la que los ciudadanos contaban con el derecho de elevar propuestas al legislativo que, en caso de resultar rechazadas, debían ser resueltas en referéndum. Es esta una aplicación de tipo directo que, en confluencia con los *Landsgemeinde* suizos, encontramos también en el país alpino para la reforma constitucional, completa desde 1848 o parcial desde 1891⁷.

También aparece en los Estados Unidos, como aplicada a la legislación ordinaria, a partir de 1904⁸ y, en esta misma línea, la encontramos en la Constitución de Wei-

⁵ GARCÍA CUADRADO, A., El derecho de petición., *Revista de Derecho Político*, n. 32, Madrid, 1991, pp. 119-169.

⁶ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La participación política*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 118.

⁷ MASSUGÈR, N. y WELP, Y., La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana, BÁEZ, S. y RÍOS, V. (Coords.): *Los derechos políticos en el siglo XXI*, México DF: Tirant Lo Blanch, 2013; SERDÜLT, U., Direct Democracy in Switzerland and its Discontents, *I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina*, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007.

⁸ CRONIN, T. E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge: Harvard University Press, 1989; SPIVAK, J., California's recall: adoption of the 'Grand Bounce' for elected officials, *California History*, 81 (2), 2004, pp. 20-63.

mar de 1919. Es el modelo al que responde también la Constitución de Letonia de 1922 que, como en la Constitución revolucionaria de Condorcet, apela al referéndum en caso de desacuerdo entre asamblea e iniciativa ciudadana.

Como evolución de este modelo de Iniciativa Popular de tipo directo, la primera formulación de la ILP equivalente a la del ordenamiento español, de tipo indirecto, corresponde a Kelsen en 1920. Conforme a esta, «un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces pueden presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento»⁹. Esto, posiblemente inspirado por la experiencia de determinados *Länder* austríacos como los de Vorarlberg, Tirol o Salzburgo¹⁰ y a diferencia de la mera petición o de fórmulas directas con efectos vinculantes. La Constitución de Austria (1920) inaugura la fórmula de ILP objeto del presente análisis, de tipo no vinculante en cuanto al resultado —a diferencia de los mecanismos de tipo directo como el referéndum—, pero sí en cuanto a la necesidad de toma en consideración de las propuestas —a diferencia de la petición—.

Con la misma naturaleza y parecidas características a las de Austria (1920), la ILP aparece en las Constituciones de Lituania (1922), España (1931), Italia (1947) y Hungría (1949), en las que va adquiriendo un perfil definido y una estructura estable. Estos textos rigen aún hoy día para los casos de Austria e Italia, mientras en Hungría la ILP desaparece en la nueva Constitución de 2011. En España, prevista en el art. 66.3 de la Constitución republicana —sin que llegue a ponerse en práctica—¹¹, reaparece en el art. 87.3 de la Constitución de 1978, de igual modo que ocurre en Lituania en 1992.

Tabla 1: La ILP en Europa y en América Latina

País	Constit.	Ley en Vigor	Año Ley	Primera ILP
Austria	1920	Ley de la Iniciativa Popular 1973	1973	1964
Italia	1947	Ley de 25 de mayo de 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo	1970	1962
Portugal	1976	Ley 17/2003 de 4 de junio de 2003, enmendada por Ley 26/2012 de 24 de julio de 2012, de la ILP	2003	2005

⁹ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona: Labor, 1932, p. 65.

¹⁰ GIESE, K., The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties, SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.), *Citizens Initiatives in Europe*, Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

¹¹ Vid. AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y estado constitucional*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1977, p. 409 y ss. Además, el art. 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce al «pueblo» la «iniciativa en forma de proposición de ley», vid. CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Op. Cit.*, p. 61.

LA REFORMA PENDIENTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

País	Constit.	Ley en Vigor	Año Ley	Primera ILP
España	1978	Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la ILP (ref. 2006 y 2015)	1984	1983
Brasil	1988	Ley nº 9.709 de 18 de noviembre de 1998	1998	1992
Eslovenia	1991	Ley de Referéndum e Iniciativa Popular de 1994	1994	1993
Colombia	1991	Ley Estatutaria 1757/2015 en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (Ley 134 de 31 de mayo de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana)	2015 (1994)	2016 (2002)
Rumanía	1991	Ley 189/1999 de iniciativa legislativa de los ciudadanos	1999	2000
Eslovaquia	1992	Ley de Peticiones (1990)	1990	s/d 1993/97
Lituania	1992	Ley de la ILP VIII-1003 1998	1998	2000
Paraguay	1992	Código Electoral 834/96	1996	2002
Guatemala	1993	(ref. constitucional)	1993	1997
Perú	1993	Ley 26.300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994	1994	2001
Argentina	1994	Ley 24.747 que reglamenta las iniciativas populares de 1996	1996	1998
Polonia	1997	Ley 62/99 de 24 de junio de 1999 sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos	1999	1999
Costa Rica	2002	Decreto Legislativo 8491, Ley de iniciativa popular de 2006	2006	2012
Nicaragua	(1987) ref. 2005	Ley n. 475 de Participación Ciudadana de 19 de diciembre de 2003 (Ley n. 269 de Iniciativa Ciudadana de Leyes de 3 de octubre de 1997)	2003 (1997)	2003 (1999)
Holanda	-	Reglamento de la Casa de Representantes (ref. 2006, art. 132a)	2006	2006
Ecuador	2008	(LO de garantías jurisdiccionales y control constitucional, LO Función Legislativa, LO Electoral)	-	2009
Bolivia	2008	-	-	-

País	Constit.	Ley en Vigor	Año Ley	Primera ILP
UE	(2003) 2009	Reglamento (UE) 2019/788, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (ref. Reglamento (UE) n° 211/2011)	2012	2012
Honduras	2011	Ley Decreto 190 de mecanismos de participación ciudadana de 2012	2012	-
Letonia	-	Reglas de procedimiento de la <i>Saeima</i> (ref. 2012, art. 131 ³)	2012	2012
Finlandia	-	Ley de Iniciativa Ciudadana 12/2012	2012	2013
México	2013	Ley Orgánica del Congreso de la República (ref. 2016, arts. 130 y ss.)	2016	2016

Fuente: Elaboración propia

Como en nuestro país, la progresiva instauración de la democracia ha ido extendiendo el mecanismo en Europa (ver Tabla 1), caso de Portugal (1976) y de la Europa del Este, tras la disolución del bloque soviético, en ejemplos como los de: Eslovenia (1991), Rumanía (1991), Eslovaquia (1992), el referido de Lituania (1992) o el de Polonia (1997). Al otro lado del Atlántico, con la tercera ola latinoamericana de reformas constitucionales, se le da asimismo reconocimiento en los ordenamientos de Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Guatemala (1993) y Argentina (1994). Más recientemente la encontramos, entre otros, en los casos de Costa Rica (2002), Nicaragua (2003), Holanda (2006), Ecuador (2008), Bolivia (2008), Unión Europea (2009), Honduras (2011), México (2012), Letonia (2012) y Finlandia (2012). No son los únicos pero sí los más relevantes¹².

III. ANÁLISIS METODOLÓGICO DE LA ILP

El análisis comparado de 25 modelos de ILP de América Latina y la Unión Europea¹³, las dos principales áreas geográficas de presencia de este mecanismo, pone de relieve una serie de elementos consustanciales a su configuración legal que, según como aparezcan definidos, pueden propender a facilitar o a dificultar la puesta en marcha y subsiguiente desarrollo exitoso de una propuesta de estas características. A este respecto, cabe distinguir tres ejes primordiales de su regulación y que podemos

¹² Cabría aún considerar algunos otros supuestos como los de Cuba o República Dominicana, lo mismo que los de Bulgaria o Estonia.

¹³ SUÁREZ ANTÓN, O., *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

definir como «substancial», «formal» y «parlamentario» y que, respectivamente, determinan la inclusividad, la accesibilidad y la eficacia del mecanismo.

Tabla 2: Selección de modelos de ILP de América Latina y la Unión Europea

	Inclusividad		Accesibilidad			Eficac.	Total ILPs		
	Suj.	Mat.	Form.	Firm.	Apoy.	Parlam.	Present.	Tramit.	Aprob.
Austria	√	√	√	√	√	√	45	38	7
Brasil	√	×	×	√	√	√	9	9	5
Costa Rica	×	×	×	×	√/×	×	3	3	2
Colombia	×	×	×	×	×	√	20	3	0
Letonia	√	√	√	√	×	√	55	54	23
UE	√	×	√	×	×	×	93	4	2*
España	×	×	×	√	×	×	110	10	3*

Fuente: Elaboración propia con datos a final de 2019

*En la UE y España se trata de aprobaciones parciales y/o bien conjunta con iniciativas legislativas de otro origen

1. Dimensión substancial

En cuanto a la dimensión substancial de la ILP, se refiere a los sujetos y a las materias objeto de la misma, esto es, a quién puede activarla y sobre qué asuntos. Desde esta perspectiva, cabe diferenciar entre modelos más o menos restrictivos o inclusivos en cuanto a los sujetos y las materias que pueden ser objeto de ILP.

a) Sujetos

En cuanto a los sujetos, el análisis comparado evidencia dos tipos de modelos: uno, más generalizado, en el que se equipara a los actores de la ILP con el ciudadano elector¹⁴ y otro, más excepcional, en que se incorpora al mecanismo a un espectro más amplio que incluye a, por ejemplo, los mayores de 16 años o a determinadas formas de residentes (este es el caso de Austria y Letonia, posibilidad que se habilita también para el caso de Brasil y, desde la reforma de su reglamento en 2019, para la Iniciativa

¹⁴ Conforme a la posición que defiende mayoritariamente la doctrina, *vid.*: ASTARLOA VILLENA, F., La Iniciativa Legislativa Popular en España, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 10-11, 2º sem. 2002-1er sem. 2003, p. 289.

Ciudadana Europea (ICE); y que, a nivel subestatal, encontramos también en otros modelos del norte de Europa así como en Cataluña)¹⁵.

Desde la doctrina se apunta a que cómo estamos ante un derecho diferente del voto, «no tienen por qué ser igual las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho»¹⁶, al tiempo que se resalta la oportunidad de incorporar a otros sujetos distintos de los electores, tales como los residentes de terceros países¹⁷.

En sentido opuesto a esta mayor apertura, en determinados casos se llega a incorporar como sujetos de la ILP a actores ajenos a la que debería ser la esencia ciudadana de la misma. Es el caso de los partidos políticos en modelos como los de Colombia, Eslovenia o Lituania, en los que, con frecuencia, se observa cómo las propuestas se alejan de cuestiones de verdadero impacto ciudadano en favor de otras de carácter más electoralista o institucional¹⁸.

b) Materias

En cuanto a las materias objeto de la ILP, cabe diferenciar entre aquellos modelos sin limitaciones de ningún tipo y aquellos otros que incorporan elencos más o menos amplios de exclusiones materiales (más habituales en los casos de América Latina y del sur de Europa).

Conviene aclarar, como hace Aragón Reyes¹⁹, que en un caso como el de la ILP se impone una interpretación restrictiva de sus posibles límites materiales, esto, al no tratarse de una auténtica institución de democracia directa y, por tanto, carente de efectos vinculantes. En última instancia, corresponde decidir sobre las propuestas al órgano de representación, con lo que este tipo de limitaciones pueden resultar excesivamente restrictivas y escasamente justificables (sentido en el que asimismo apuntan Pérez Sola, Larios Paterna, Vintró Castells o Cabello Fernández)²⁰.

¹⁵ El modelo de Cataluña es el que incorpora las principales especificidades del ordenamiento español en cuanto a la regulación de la ILP ya que, por lo general, los demás ordenamientos autonómicos se limitan a reproducir las previsiones contenidas en la LO 3/84, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LOILP). Cfr. CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Op. Cit.*, p. 132 y ss.

¹⁶ ARANDA ÁLVAREZ, E., La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78, sept.-dic. 2006, p. 200.

¹⁷ CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Thomson-Civitas, 2008, pp. 314-315.

¹⁸ SUÁREZ ANTÓN, O. y WELP, Y., ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. *Estudios Políticos*, n. 54, Universidad de Antioquia, 2019.

¹⁹ ARAGÓN REYES, M., La iniciativa legislativa, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, Madrid, 1986, p. 305.

²⁰ PÉREZ SOLA, N., Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular, *VVAA, V Jornadas de Derecho Parlamentario 1994: El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1994, pp. 603-613; LARIOS PATERNA, M. J., *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2003; VINTRÓ CASTELLS, J., Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España, PAJARES MONTOLIO, E. (coord.), *Participa-*

El tratamiento que reciben sujetos y materias resulta, pues, determinante a la hora de configurar lo que denominamos aquí como la dimensión substancial de la ILP y que, por ende, determina su carácter más o menos inclusivo. Este factor, tal y como se refleja en la Tabla 2, hace que aquellos modelos de ILP que presentan una mayor inclusividad tiendan a contar con una mayor activación y eficacia del mecanismo (casos de Austria y Letonia), en contraposición a aquellos otros con una configuración de carácter más restrictivo y excluyente (caso de Colombia). Esto, en combinación con las dimensiones formal y parlamentaria, que pasamos a analizar.

2. Dimensión formal

Por lo que se refiere a la dimensión formal de la ILP, cabe diferenciar tres elementos clave que recogen los distintos ordenamientos que la regulan. Estos son: el que las propuestas deban ser o no formuladas en modo de ley, el umbral de firmas necesarias y la posible existencia de mecanismos de apoyo técnico y/o económico. Dentro de este marco, cabe atender a las varias posibilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías. Todo lo que en su conjunto configura lo que podemos calificar como la accesibilidad de la ILP.

a) Carácter formulado

En cuanto al carácter formulado de las propuestas, cabe diferenciar entre un modelo más generalizado, por el que se establece que las propuestas ciudadanas deben presentarse con forma de ley, y aquellos que defienden la elevación de meras ideas o iniciativas sin forma jurídica determinada, a las que el legislativo habrá de dar forma de ley (entre estos últimos, los casos de Austria, Letonia o la UE).

A este respecto, Kelsen, en su formulación original de la ILP apunta ya a como esta podría facilitarse exigiendo tan sólo «unas líneas generales sin descender a un proyecto concreto»²¹. En esta línea se posicionan autoras como Rodean²² o Báez Lechuga²³, frente a aquellos que defienden que «lo que se insta es una iniciativa legis-

ción ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011; CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Op. Cit.*, p. 142.

²¹ KELSEN, H., *Op. Cit.*, p. 66.

²² RODEAN, N., La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas. En: *El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa*, Oñati, 16-17 de junio de 2016.

²³ BÁEZ LECHUGA I., *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*, Madrid: Colección Derecho Público (BOE), 2016.

lativa, no el derecho de petición»²⁴, de manera tal que consideran que es razonable imponerle «las mismas exigencias que a las demás iniciativas legislativas»²⁵.

b) Firmas

Por lo que se refiere al número de firmas necesarias para la puesta en marcha de una ILP, el análisis comparado sitúa en el entorno del 1% del electorado el punto de equilibrio para dar cumplimiento accesible a este requisito²⁶. De hecho, son contadas las excepciones que sobrepasan este umbral por exceso (caso del 5% exigido en Colombia y Costa Rica o el 4% en Eslovaquia), aunque por defecto resulte algo más habitual (caso, entre otros, de Honduras, Italia, México, Portugal, Ecuador o de la ICE, todos con umbrales inferiores al 0,25% del electorado).

En la doctrina, Uleri²⁷ apunta a cómo por el bajo nivel de firmas requerido la ILP ha resultado, en la experiencia italiana, un instrumento políticamente débil en la práctica, aproximándolo en exceso al derecho de petición sin que, en demasiadas ocasiones, las propuestas lleguen a ser tomadas en consideración. Para el autor italiano puede tratarse de una forma deliberada de restarles entidad mientras que otros estiman que facilita la activación de las propuestas²⁸. El propio Kelsen señalaba en 1925 que el número de firmas de la ILP «no puede ser muy pequeño para evitar abusos»²⁹. Aun así (o precisamente por ello), es habitual encontrar que se abogue, en particular desde los partidos políticos, por un número de firmas reducido.

Aparejado al requisito del número de firmas encontramos el del plazo para su recolección. Por lo general, existe una correlación entre número y plazo aunque, en determinados casos, la recolección de firmas puede desarrollarse sin límite de tiempo, algo frecuente en los casos de América Latina y más excepcional a nivel europeo (aparece, por ejemplo, en las regulaciones de Portugal y Letonia).

c) Mecanismos de apoyo técnico y/o económico

Cabe completar el análisis de la dimensión formal de la ILP considerando la posible existencia de mecanismos de apoyo técnico y/o económico en el desarrollo de las propuestas. De hecho, la obtención del número de firmas necesarias, lo mismo que el

²⁴ ARANDA ÁLVAREZ, E., *Op. Cit.*, p. 205.

²⁵ VINTRÓ CASTELLS, J., *Op. Cit.*, p. 31.

²⁶ SUÁREZ ANTÓN, O., *Op. Cit.*, y, en este mismo sentido, MARCO MARCO, J. J., La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo), *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 8, Madrid, 2009. p. 19.

²⁷ ULERI, V. Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization, SETÄLÄ, M. Y SCHILLER, T. (eds.), *Op. Cit.*

²⁸ GARCÍA MONTERO, M., El procedimiento legislativo en América Latina, *América Latina Hoy*, vol. 38, Universidad de Salamanca, 2004, p. 26.

²⁹ KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, México DF: Coyoacan, 2008, p. 250.

adecuado cumplimiento de los requisitos de forma de las propuestas, se pueden ver facilitados por medio de la articulación de mecanismos de apoyo para su desarrollo, sean estos de tipo económico o de carácter técnico vinculante.

Son escasos los modelos que contienen previsiones en este sentido, caso de la salvaguarda frente a posibles defectos de forma que se establece para este tipo de propuestas en Brasil y Nicaragua (en Costa Rica también se ofrecen fórmulas de apoyo técnico, aunque sin carácter jurídico vinculante). En cuanto al apoyo de tipo económico, cabe referir el caso de Austria, lo mismo que los modelos de Paraguay y España aunque con carácter condicionado en estos últimos. Llama la atención que modelos de reciente creación, como el de la ICE, no incluyan este apoyo de tipo económico entre sus contenidos³⁰.

En definitiva, forma, firmas y mecanismos de apoyo son los que pueden conferirle una mayor accesibilidad a la ILP, favorecedora de una mayor activación y eficacia de las propuestas. Algo que, tal y como se presenta en la Tabla 2, resulta especialmente significativo en modelos como los de Austria, Brasil y Letonia.

d) Las nuevas tecnologías

La conjunción de la ILP con las nuevas tecnologías de la información puede suponer, en palabras de algunos autores, una auténtica revolución, propulsada por medio de plataformas de colaboración abierta o *crowdsourcing* (como en los casos de Letonia y Finlandia)³¹, propiciando una amplia difusión y popularización del mecanismo capaz de transformar la política y favorecer la legitimación del sistema³². Asimismo, desde 2018, Austria permite la firma de propuestas por medio de dispositivos móviles que, como por las innovaciones introducidas en el caso de la ICE en 2019, está suponiendo un significativo resurgir de la ILP en ambos modelos.

Sin previsiones formales, la influencia de las nuevas tecnologías por medio del uso de los *social media* se muestra asimismo como favorable en el desarrollo de propuestas concretas, como en el caso de la conocida como *Ficha Limpa* en Brasil³³.

³⁰ BILBAO UBILLOS, J. M., La iniciativa ciudadana, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 46, Bilbao, 2012.

³¹ En el caso de Letonia se estima que en los primeros 5 años de funcionamiento del mecanismo un 70% de sus ciudadanos han accedido a la principal plataforma de *crowdsourcing* (www.manabalss.lv).

³² SERDÜLT, U., et al., *Scaling Up Democracies with E-Collecting? Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)*. Krems (Austria), 18-20 de mayo de 2016; CHRISTENSEN, H. S.; et al., Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland, *Policy and Internet*, vol. 7, 2015, pp. 25-45.

³³ WELP, Y. y WHEATLEY, J., The uses of Digital Media for Contentious Politics in Latin America, ANDUIZA, E., et al. (eds.), *Digital Media and Political engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge University Press, 2012; BREUER, A. y GROSHEK, J., Slacktivism or efficiency-increased activism? Online political participation and the Brazilian Ficha Limpa anti-corruption campaign, WELP, Y. y BREUER, A. (eds.), *Digital Opportunities for Democratic Governance in Latin America*. Oxfordshire: Routledge, 2014.

Esta digitalización no aparece en otros modelos articulados de manera más bien reciente, caso de los de México de 2016 o del reformado en Colombia en 2015³⁴.

Como norma general, no se establecen previsiones formales, ni digitales ni de otro tipo, de cara a la difusión del mecanismo o de las propuestas concretas, siendo varios los ejemplos en los que se pone de relieve cómo una mayor visibilidad, por circunstancias socio-políticas determinadas, puede acabar por otorgarles efecto (caso de alguna de las escasas iniciativas exitosas en Argentina o en España, desarrolladas en el contexto de la alarma social generada, respectivamente, en torno a las crisis del corralito y de los desahucios)³⁵.

3. Dimensión parlamentaria

Cabe por último considerar la que denominamos como dimensión parlamentaria de la ILP, esto es, la eficacia del marco jurídico de su tratamiento práctico y que constituye un elemento esencial y determinante de cara al éxito de las iniciativas en la práctica.

A este respecto, cabe referir aquellos modelos que ofrecen a la ILP un tratamiento directo y privilegiado, es decir, incorporándola directamente al procedimiento legislativo de debate y enmienda, incluso, conforme a previsiones que privilegian su tratamiento respecto de los procedimientos ordinarios, otorgándoles una mayor urgencia u otras ventajas, como sucede en los casos de Austria, Brasil o Letonia³⁶. Frente a estos, a *sensu contrario*, encontramos aquellos otros modelos donde el mecanismo incorpora determinadas trabas que obstaculizan el normal flujo de su tratamiento parlamentario, tal y como sucede en los casos de la ICE y de España (por medio del requisito de toma en consideración previa de las propuestas) o, incluso, por la judicialización de las iniciativas en casos como los de Costa Rica y Rumanía.

La regulación de la ILP en América Latina ofrece, con frecuencia, innovaciones interesantes, como la previsión de Brasil de que las ILP que llegan a la Cámara sean asignadas a un representante electo, de manera tal que se favorece su tratamiento institucional y la necesaria vinculación representación-ciudadanía que persigue el mecanismo, favoreciéndose así la obtención de resultados normativos. Otras de estas previsiones, sin embargo, a menudo no son respetadas en la práctica, como la de Ecuador de que las propuestas sean tratadas en el plazo de 180 días, acarreado, en caso contrario, la entrada en vigor de la misma; o la de Perú de que en caso de rechazo

³⁴ SUÁREZ ANTÓN, O., La digitalización de la iniciativa legislativa popular en América Latina y la Unión Europea: Perspectivas para México, *Democracia & Elecciones*, n. 10, año 4, México DF, 2018.

³⁵ LAFFERRIERE, E., Argentina: la representación como desafío, WELP, Y. y SERDÜLT, U. (eds.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 128-152.

³⁶ En modelos como los de Polonia o Eslovenia los proponentes pueden incluso presentar enmiendas en sede parlamentaria o, si así lo estiman oportuno, retirar la propuesta en casos como los de Portugal o Nicaragua.

o modificación sustancial de la iniciativa esta puede ser llevada a referéndum tras la correspondiente adición de las firmas necesarias para ello³⁷.

La Tabla 2 presenta, de modo panorámico, la configuración de algunos de los modelos más representativos de ILP de América Latina y la UE, puestos en relación con el de España. Su articulación, según los casos, cabe caracterizarla como de más o menos inclusiva, accesible y eficaz y, como se aprecia en esta tabla, con efectos en cuanto a su mayor o menor nivel de activación y de obtención de resultados.

El análisis comparado pone de manifiesto cómo una regulación más aperturista de estas tres dimensiones sustancial, formal y parlamentaria puede resultar en unas mayores probabilidades de éxito de la ILP, con niveles más elevados de activación y tratamiento adecuado de las propuestas. Así lo reflejan los casos de Austria, Brasil y Letonia, frente a otros modelos más reduccionistas como pueden ser los de Colombia, Costa Rica e ICE. A fin de que el mecanismo desarrolle un funcionamiento adecuado, se pone de relieve la necesaria regulación armoniosa de estos tres ejes. De manera pormenorizada se aplica, a continuación, esta metodología para el caso de España que, como se aprecia en la Tabla 2, presenta un escaso bagaje efectivo.

IV. LA ILP EN EL MODELO ESPAÑOL: REGULACIÓN Y PRÁCTICA

1. *La regulación de la ILP en España*

Conforme a la metodología establecida en el apartado anterior, se analiza a continuación la configuración jurídica correspondiente al modelo español de ILP, cuya definición queda recogida en el art. 87.3 de la Constitución:

«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.»

La Ley Orgánica a la que se refiere la norma constitucional es la LO 3/84, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, LOILP)³⁸.

³⁷ Aspecto actualmente a debate para los referéndum de reforma constitucional, una de las aplicaciones habituales de la ILP en Perú, desde la aprobación el 17 de diciembre de 2021 de una ley que los limita.

³⁸ Reformada por LO 4/2006, de 26 de mayo y, en su art. 13, por la disposición final tercera de la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

a) Dimensión substancial

En cuanto a la dimensión substancial de nuestro modelo de ILP, por lo que se refiere a los *sujetos*, el art. 87.3 de la Constitución se refiere, únicamente, a «firmas acreditadas», una previsión que habilita una amplia laxitud de cara a la inclusividad de los sujetos, sin impedir que puedan ser otros distintos del ciudadano elector los titulares de este mecanismo de participación. Esto, como vimos, en consonancia con aquellas otras regulaciones que ofrecen mejores resultados en cuanto a su uso.

El posterior desarrollo legislativo de este precepto constitucional, sin embargo, acota a las «firmas acreditadas» tanto en el art. 108 del Reglamento del Congreso, que configura como titulares a los «ciudadanos» (esto es, a todos aquellos que tienen atribuida la nacionalidad española, arts. 17-22 del Código Civil), como en el art. 1 de la LOILP, donde se establece que tan sólo pueden iniciar o apoyar una ILP los ciudadanos mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral (esto es, los que reúnen los requisitos establecidos en el título I, capítulo I, de la LO 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general).

La norma constitucional posibilita pues la revisión de este extremo de la norma, acaso, en línea con la voluntad manifestada en sede parlamentaria de ampliar el derecho de voto a los mayores de 16 años³⁹, una cuestión reabierta en el debate político actual, posibilidad que entrañaría también su reconocimiento como titulares de la ILP, tal y como sucede en Austria y Letonia y se posibilita en Brasil y la ICE.

Por lo que se refiere a los residentes, encontramos una base jurídica para la posible apertura del mecanismo en las previsiones del art. 6 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en el que se prevé que «los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley»⁴⁰.

Por lo que se refiere a las *materias* objeto de ILP, el precepto constitucional establece un amplio número de exclusiones: «materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia» (art. 87.3). La inclusión de las materias propias de Ley Orgánica entre las excluidas implica un amplísimo elenco de normas entre las que se cuenta la propia regulación

³⁹ En este sentido, a instancias de ERC, en el Pleno del 19 de abril de 2016 se debatió una Proposición de modificación de la LO 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general para ampliar el derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años. Proposición que sería tomada en consideración con los votos favorables de PSOE, Podemos, ERC, DiL, Compromís e IU, la abstención del PNV y el voto en contra de Ciudadanos y PP.

⁴⁰ De manera excepcional en nuestro ordenamiento, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, aparece ya una concepción amplia de la titularidad de la ILP que se reconoce a «las personas que tienen la condición política de catalanes» (art. 2.1), además de a los mayores de dieciséis años, domiciliados en el padrón de algún municipio de Cataluña que tengan: nacionalidad española, sean ciudadanos de los Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, o residan legalmente en España (art. 2.2).

de la ILP, así como todas las relativas a derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía, régimen electoral general o, por citar algún ejemplo, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado o Tribunal Constitucional.

A las exclusiones materiales establecidas a nivel constitucional se añaden, conforme a la LOILP (art. 2.5): las atribuidas en exclusiva al Gobierno por la Constitución en el art. 131 (sobre proyectos de planificación en la actividad económica general del Estado) y en el art. 134.1 (sobre elaboración de los Presupuestos Generales del Estado). Así como, aunque no explicitadas en la LOILP, pero con idéntica atribución constitucional a la exclusiva competencia del Gobierno: las del art. 134.5 (sobre proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario) y las del art. 134.6 (sobre conformidad de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios). Asimismo, el art. 166 otorga la exclusiva iniciativa para la reforma constitucional a los sujetos de los apartados 1 y 2 del art. 87, esto es, al Gobierno, al Congreso y al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (excluyendo el apartado 3 del art. 87, el que recoge la ILP).

Según el Preámbulo de la LOILP, estas exclusiones temáticas se refieren a «campos normativos particularmente delicados» que, de hecho, se corresponden con las del *referéndum abrogatorio* italiano. Llama la atención que estas limitaciones materiales no se contemplen para el referéndum consultivo del art. 92 de la Constitución, mecanismo de participación de mayor trascendencia política que la ILP pero que, a diferencia de esta, es iniciado por la representación política.

En línea con los modelos y propuestas que promulgan una configuración material de la ILP de carácter más inclusivo, cabe destacar la iniciativa de reforma constitucional del art. 87.3 de la Constitución presentada por la Junta General del Principado de Asturias en 2014, por la que se propone que se incorporen entre las materias objeto de ILP tanto a las propias de LO como a la reforma constitucional⁴¹. Se trata de la primera propuesta de reforma de la Constitución impulsada por una Asamblea Legislativa Autonómica, con la peculiaridad añadida de su origen en una iniciativa ciudadana. Un hecho ciertamente paradójico al ser la reforma constitucional uno de los ámbitos excluidos de la ILP *ex* art. 166 de la Constitución. Por otra parte, propuesta todavía pendiente de tramitación parlamentaria pasados más de 6 años de su aprobación en la cámara asturiana⁴².

⁴¹ PRESNO LINERA, M. A., Regeneración democrática y reforma de la Constitución, *Revista catalana de dret públic* [blog], 20-10-2014. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/10/20/regeneracion-democratica-y-reforma-de-la-constitucion-la-primer-a-propuesta-autonomica-de-revisi-on-constitucional-miguel-angel-presno/>

⁴² LÓPEZ RUBIO, D., Radiografía de una propuesta olvidada: la proposición de reforma constitucional de la Junta General asturiana sobre democracia semidirecta, *Estudios de Deusto*, vol. 67/2, Deusto, 2019, pp. 263-295.

b) Dimensión formal

Por lo que se refiere a los aspectos formales de la ILP en España, nuestro modelo cuenta —también aquí— con uno de los mayores niveles de exigencia a nivel comparado.

No se trata tan sólo de que la ILP en España deba contar con *forma de ley*, precedida de una exposición de motivos (art. 3.2.a) de la LOILP), conforme a unos requisitos equivalentes a los de las propuestas legislativas de origen gubernamental. A mayores, se estipulan otras causas de inadmisión cuya constitucionalidad se pone en duda desde un principio, tanto en el debate parlamentario⁴³ como por parte de la doctrina⁴⁴. Estas causas se refieren a la previa existencia de un proyecto o proposición que verse sobre el mismo objeto, al menos, en trámite de enmiendas (art. 5.2.d) de la LOILP)⁴⁵ y el que sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentado en la misma legislatura (art. 5.2.e) de la LOILP)⁴⁶. Para Biglino Campos, estas causas de inadmisión, más que para salvaguardar la pureza de la iniciativa, responden a la idea de no alterar el funcionamiento ordinario de la Cámara, conforme a «una naturaleza distinta a la de los límites establecidos en el artículo 87.3 de la Constitución»⁴⁷.

Estos requisitos del art. 5 de la LOILP no pueden ser subsanados, correspondiendo su verificación a la Mesa del Congreso de cara a la admisión a trámite de la propuesta (art. 127 del Reglamento del Congreso)⁴⁸. Con posibilidad de subsanación

⁴³ En las intervenciones de Vizcaya o Pérez Royo. CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura*, n. 79, Madrid, 1983, pp. 3812-3813

⁴⁴ HERRERO LERA, M., Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular, ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Madrid: Cortes Generales, 1998, pp. 251-288; RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *La participación política*, Madrid: Tecnos, 1985.

⁴⁵ Santamaría Pastor lo considera en contradicción con el art. 89.1 de la Constitución, por el que la prioridad debida a los proyectos de ley no debe impedir el ejercicio de la iniciativa en los términos regulados por el art. 87 (SANTAMARÍA PASTOR, J., Artículo 87, GARRIDO FALLA, M. *et alri.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1985, p. 1265). Para BIGLINO CAMPOS, P., La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal, *Revista Española Derecho Constitucional*, n. 19, Madrid, 1987, p. 119, esta previsión «se presta a maniobras fácilmente impeditivas de toda iniciativa popular, dado que basta con que el Gobierno tenga conocimiento de los proyectos para formularla para que la obstaculice presentando un proyecto de ley sobre la misma materia, aunque de contenido diverso.» MARCO MARCO, J. J., *Op. Cit.*, se refiere también a lo excesivo de este requisito, toda vez que la ILP puede versar sobre la misma materia pero con un enfoque diferente.

⁴⁶ Para SANTAMARÍA PASTOR, J., *Op. Cit.*, p. 1264, el riesgo radica en que «cualquier grupo de personas podría impedir una iniciativa de este tipo adelantándose a presentar una iniciativa prácticamente igual, pero que luego no llega a debatirse porque no se intentan recabar las quinientas mil firmas». Para MARCO MARCO, J. J., *Op. Cit.*, este requisito debería al menos referirse al caso de una ILP admitida a trámite.

⁴⁷ BIGLINO CAMPOS, P., *Op. Cit.*, pp. 115 y 118.

⁴⁸ Originalmente, entre los supuestos de inadmisión, se añadía además el de la previa existencia de una Proposición No de Ley (PNL) aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa, previsión eliminada tras la reforma de la LOILP de 2006. Un supuesto, criticado, entre otros,

en el plazo de un mes (art. 5.2.b) de la LOILP) aparecen tan sólo los requisitos del art. 3 de la LOILP, esto es, que se presente un texto articulado de la proposición de ley, precedida de una exposición de motivos, junto con la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de los datos personales de todos ellos. Para autores como Alonso de Antonio y Martínez Ferrero⁴⁹, la admisibilidad o no de las propuestas debe limitarse a estas últimas causas de inadmisión, eliminándose así todo posible riesgo de discrecionalidad. De hecho, en modelos como el de Brasil o Nicaragua se confiere a la institución de un carácter más garantista al preverse que las iniciativas no puedan resultar desestimadas por defectos de forma⁵⁰.

Por lo que se refiere al requisito de las *firmas*, conforme a la previsión constitucional y a la del art. 3.1 de la LOILP, se establecen al menos 500.000 firmas obtenidas en un plazo de 9 meses (ampliado desde los 6 meses iniciales tras la reforma de la LOILP de 2006), que podrá ser prorrogado por 3 meses más cuando concorra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso (art. 7.3 de la LOILP)⁵¹. A nivel comparado, con uno de los números más elevados de firmas exigidas, se proporciona también uno de los períodos de recogida más amplios.

Estas 500.000 firmas se corresponden con el 1,5% del electorado, superior al umbral del 1% considerado como idóneo y que en el caso español supondrían unas 300.000 firmas. En esta línea, el no nato acuerdo de gobierno de PSOE y Ciudadanos de febrero de 2016 preveía, como condición número 2 de un total de 5 para una reforma exprés de la Constitución, la «reducción a 250.000 firmas del mínimo exigido por el artículo 87.3 para la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular.» Ya en 1978, en el debate del todavía proyecto de Constitución, Xirincacs i Damians pedía rebajarlas a 100.000, al considerar el umbral planteado «una barba-

por ARAGÓN REYES, M., *Op. Cit.*, CONTRERAS CASADO, M., Parlamento y participación directa de los ciudadanos, *Anuario jurídico de La Rioja*, n. 3, 1997, pp. 217-231 o GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., La iniciativa legislativa popular, VVAA, *El procedimiento legislativo 1994. V jornadas de derecho parlamentaria*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1994, pp. 271-296.

⁴⁹ ALONSO DE ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P., Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 86, 1995, pp. 567-575.

⁵⁰ En todo caso, frente a la no admisión a trámite por parte de la Mesa del Congreso, cabe la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 6 de la LOILP), que se presentará directamente sin necesidad de recurrir a la vía judicial ordinaria, en el plazo de 3 meses desde que la decisión de la Mesa sea firme (art. 42 de la LO 2/79, de 3 de octubre, del TC). Caso de las solicitudes de amparo denegadas por ATC 26/1985, ATC 428/1989, ATC 140/1992 y ATC 304/1996 (además de la referida STC 76/1994 - nota al pie n. 2-). Por su parte, la STC 19/2015 declara la nulidad de las resoluciones y acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña y la consiguiente admisión a trámite de la ILP «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català». *Vid.* CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Op. Cit.*, pp. 82 y ss.

⁵¹ ATC 140/1992 de 25 de mayo: «no obstante, si dicha apreciación fuera arbitraria o fruto de error manifiesto o carente de toda ponderación de los hechos, y así se demostrase por el solicitante de amparo de su demanda, cabría excepcionalmente entrar a revisar dicho juicio.»

ridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia directa»⁵².

Por otra parte, la recogida de firmas en España se debe realizar conforme a modelos protocolizados (art. 8 de la LOILP), requiriendo de su correspondiente autenticación⁵³. Además, desde la reforma de la LOILP en 2006, en el nuevo apartado 4 del art. 7, se reconoce la firma electrónica «conforme a lo que establezca la legislación correspondiente», esto es, la firma electrónica avanzada de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma. Un supuesto con excesivas restricciones formales, escasamente utilizado y alejado de la mayor facilidad que ofrecen modelos como los mencionados de Letonia o Austria.

Unido a esta falta de digitalización del mecanismo, tampoco se establecen previsiones formales de cara a la difusión de las propuestas. Un factor cuya relevancia, como ha quedado demostrada en el contexto de la mencionada crisis de los desahucios, se puso de relieve también en el marco del referéndum de aprobación del Tratado Constitucional de la UE en España, en el que los estudios de opinión pusieron de manifiesto el amplio conocimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) como uno de los factores favorables a la aceptación del nuevo tratado y, por ende, de acercamiento y reconocimiento a la UE por parte de la ciudadanía⁵⁴.

A fin de dimensionar el valor de 500.000 firmas en nuestra democracia, cabe señalar que, conforme a los datos de las últimas elecciones generales de noviembre de 2019, la media de los votos requeridos por cada escaño parlamentario se sitúa por debajo de los 70.000. Los representantes que necesitaron más votos de media, los de Madrid, Valencia o Barcelona, no llegaron a los 100.000. Y, en el extremo opuesto, se sitúan los representantes de Soria o Teruel, por debajo de los 25.000 votos de media (el último escaño en Melilla se obtuvo por menos de 10.000 votos). El PNV, por poner otro ejemplo, con 377.423 votos cuenta con 7 escaños y grupo parlamentario propio.

Por lo que se refiere a los *apoyos de tipo técnico/económico* de nuestro modelo, este carece de previsiones formales en cuanto a la provisión de apoyos de tipo técnico que faciliten la puesta en marcha de una ILP. A nivel económico, se establece una compensación para los gastos realizados para la difusión de la proposición y la recogida de firmas, pero solo en caso de que esta «alcance su tramitación parlamentaria» (art. 15 de la LOILP). Un requisito que, como veremos a continuación, sucede raramente.

⁵² CORTES, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución, n. 11*, Madrid, 1978, p. 2282.

⁵³ Algo que se facilita por medio de los denominados fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora (ciudadanos españoles en posesión de sus derechos civiles y políticos, sin antecedentes penales, que juren/prometan dar fe de la autenticidad de las firmas conforme al art. 10 de la LOILP).

⁵⁴ Según el Eurobarómetro de 2005, el 45% de los votantes estaba al tanto de la ICE y un 65% consideraban que el tratado reforzaría la democracia a nivel transnacional. *Vid.* KAUFMANN, B., Transnational «Babystep»: The European Citizens' Initiative, SETÁLÁ, M. y SCHILLER, T. (eds.), *Op. Cit.*, p. 232.

Esto, a diferencia de aquellos otros modelos en los que este tipo de ayudas se concede de manera incondicionada (caso de Austria o Cataluña). La cantidad a conceder es de 300.000€ como máximo, que será revisada anualmente con arreglo a las variaciones del Índice de Precios de Consumo⁵⁵. Asimismo, conforme a la nueva disposición adicional segunda, introducida con la reforma de la LOILP en 2006, 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.

c) Dimensión parlamentaria

En cuanto a esta última dimensión, la fase de tramitación parlamentaria de la ILP comienza cuando la Mesa del Congreso recibe la notificación de la Junta Electoral Central en la que acredita que se han recogido el número de firmas necesarias en apoyo de la proposición que previamente se había considerado admisible. Es entonces cuando ordena su publicación y queda en condiciones de «ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración» (art. 13 LOILP)⁵⁶. Se evita así que la Mesa pueda posponer indefinidamente la incorporación de una ILP al orden del día, paralizando casos incómodos o dejando en suspenso el resarcimiento de gastos.

Este proceso de «toma en consideración» establecido por el legislador español, previo a la entrada de la ILP en el procedimiento parlamentario de debate y enmienda es el que, de acuerdo con Aragón Reyes, en contradicción con el mandato constitucional del art. 87, le confiere al mecanismo en España un carácter de mera «propuesta» de iniciativa legislativa y no de iniciativa legislativa propiamente dicha⁵⁷. Cabello, por su parte, lo justifica por razones de eficiencia y aduce como ventaja el que se permite un debate sobre la iniciativa⁵⁸. Aunque sin participación de los proponentes y, como señala Marco, pudiendo no ser tomada en consideración por el pleno, dando al «traste» con todo el esfuerzo para llevar la propuesta a sede parlamentaria⁵⁹.

Tras la toma en consideración, se establecen pocas disposiciones de cara a la posterior tramitación que, en caso de resultar aceptada, sigue el procedimiento de los arts. 126-127 del Reglamento del Congreso propio de las proposiciones de ley de origen parlamentario, debiendo la Mesa acordar su envío a la comisión parlamentaria

⁵⁵ Actualmente, 341.010 €, hasta su próxima revisión, conforme al Acuerdo de 10 de junio de 2014, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por el que se revisa la cuantía de la compensación estatal por gastos realizados en la difusión de las proposiciones y la recogida de firmas de iniciativas legislativas populares cuando alcancen su tramitación parlamentaria.

⁵⁶ Plazo establecido con la reforma de 2006 e ilimitado conforme a su redacción original y que PSOE y Ciudadanos propusieron en 2016 rebajar hasta los 3 meses.

⁵⁷ ARAGÓN REYES, M., *Op. Cit.*, p. 294 y ss.

⁵⁸ CABELLO FERNÁNDEZ, M^a D., *Op. Cit.*, pp. 90-91.

⁵⁹ MARCO MARCO, J. J., *Op. Cit.*, p. 24.

competente. Se abre entonces el correspondiente plazo de enmiendas (excluidas a la totalidad), siguiéndose el procedimiento ordinario de los proyectos de ley.

En cuanto a la participación de los promotores en el proceso parlamentario, el art. 13.2 de la LOILP (reformado por la disposición final tercera de la LO 3/2015) establece que «en todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular»⁶⁰. Un avance que venía defendiendo la doctrina que, yendo más lejos, plantea incluso la participación de los promotores ante el pleno⁶¹.

2. *La práctica de la ILP en España*

Desde su concepción se observa un progresivo incremento en el uso de la ILP en España. Conforme a la base de datos del Congreso de los Diputados encontramos un total de 110 iniciativas desarrolladas a lo largo de las XIII legislaturas concluidas hasta la fecha. Se pasa de las 2-3 iniciativas de las primeras legislaturas a las más de 30 de la última legislatura completa (ver la Tabla 3).

No será hasta la V legislatura, aunque tratada en la VI, que una ILP supera el requisito de firmas. Referida a la regulación de la financiación del sistema educativo, sería rechazada en su toma en consideración previa como, por otra parte, ha sucedido a la práctica totalidad de propuestas que superan los requisitos previos de la ILP.

Un 40% de las iniciativas resultan inadmitidas a trámite por inadecuación material o defectos de forma (45 de 110) y otro tanto no alcanza el mínimo de firmas exigido (46). De las restantes, constan 3 retiradas, 1 decaída tras requerimiento de aclaración y otras 2 sin requerir acuerdo o decisión sobre el contenido de la propuesta. Restan, por último, las 10 propuestas rechazadas en la fase de toma en consideración previa y las 3 únicas objeto de tratamiento parlamentario completo.

⁶⁰ Originariamente, estaba excluida la participación de los promotores en el proceso parlamentario, careciendo de cualquier posibilidad de intervenir más allá de la lectura inicial del «documento en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley», al que se refería el suprimido art. 3.2.b) de la LOILP. Esta previsión, antes de la configuración vigente (de 2015), sería modificada en 2006 en el sentido de ajustarse a los Reglamentos de las Cámaras por los «que *podrán* contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora», esto es, sin garantizar la presencia de los promotores en el procedimiento, que *podrán* intervenir o no.

⁶¹ PÉREZ SOLA, N., *Op. Cit.* o PUNSET, R., La iniciativa legislativa en el ordenamiento español, *Revista de Derecho Político*, n.14, Madrid, 1982, pp. 57-78.

Tabla 3: La ILP en la práctica en España

ESPAÑA									
Legislatura	Present.	Trasl.	Inadm.	Sin Firmas	Retir.	Decae	Sin requ. Decisión	Rechaz.	Aprob./ Subsum.
II (82-86)	3	-	3	-	-	-	-	-	-
III (86-88)	2	-1	-	1	-	-	-	-	-
IV (89-93)	7	-	2	4	1	-	-	-	-
V (93-96)	6	-2	3		-	1	-	-	-
VI (96-00)	11	-4	1	2	-	-	-	3	1
VII (00-04)	13	-3	3	3	-	-	-	4	-
VIII (04-08)	13	-2	3	7	-	-	-	1	-
IX (08-11)	23	-7	8	7	1	-	-	-	-
X (11-16)	37	-4	14	13	1	-	1	2	2
XI (16-16)	7	-5	-	1	-	-	1	-	-
XII (16-19)	20	-5	8	7	-	-	-	-	-
XIII (19-19)	8	-7	-	1	-	-	-	-	-
Totales	(150)	-40	45	46	3	1	2	10	3
Total ILPs	110								

Fuente: Elaboración propia

En cerca de 40 años de funcionamiento de la ILP en España, con más de 100 iniciativas nuevas planteadas, apenas tres propuestas han sido objeto de tratamiento parlamentario completo y solo una ha obtenido una aprobación parcial, en fecha más bien reciente (hace 8 años) y de manera coincidente con otra de notable repercusión social como fue la de los desahucios en España (subsumida en otra propuesta).

Hasta la fecha, la única iniciativa aprobada, aunque con modificaciones, es la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, procedimiento concluido el 26 de noviembre de 2013. Un mes antes, subsumida en otra propuesta, concluía el procedimiento de la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social⁶². Ambas iniciativas fueron presentadas el 13 de diciembre de 2011 y calificadas el 21 diciembre de 2011, en la X Legislatura aunque provenientes de la IX.

⁶² ACHÓN BRUÑEN, J., Iniciativa legislativa popular relativa a la dación en pago: impedimentos para que prospere y soluciones alternativas, *Diario la Ley*, n. 8031, 2013.

Tabla 4: Propuestas de ILP rechazadas en la «toma en consideración»

ESPAÑA (rechazadas en la toma en consideración previa)			
n.	Fecha	Propuesta	Resultado
1.	27.03.1996	Proposición de Ley reguladora de la financiación del sistema educativo	Rechazada
2.	20.01.1997	Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica	Rechazada
3.	12.11.1998	Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral	Rechazada
4.	27.09.2000	Proposición de Ley sobre principios básicos de ordenación del medicamento	Rechazada
5.	05.04.2000	Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción	Rechazada
6.	12.09.2001	Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo	Rechazada
7.	08.10.2001	Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Administraciones Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados	Rechazada
8.	28.06.2004	Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y adopción	Rechazada
9.	13.12.2011	Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos	Rechazada
10.	13.12.2011	Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras	Rechazada

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5: Propuestas de ILP aprobadas/subsumidas

ESPAÑA (con tratamiento parlamentario completo)			
n.	Fecha	Propuesta	Resultado
1.	27.03.1996	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias	Subsumida en otra iniciativa
2.	13.12.2011	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de desahucios y alquiler social	Subsumida en otra iniciativa
3.	13.12.2011	Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural	Aprobada con modificaciones

Fuente: Elaboración propia

Debemos remontarnos 25 años atrás para dar con la tercera y última propuesta objeto de un cierto tratamiento parlamentario. Impulsada por los colegios de ad-

ministradores de fincas urbanas, presentada el 27 de marzo de 1996 y calificada ese mismo día, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias concluía como subsumida en otra iniciativa el 24 de noviembre de 1998, tras refundirse con 2 proposiciones de ley de origen parlamentario en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

A nivel temático, cabe resaltar la prevalencia de los asuntos vinculados a los ámbitos sanitario y socio-laboral, en su mayoría con propuestas en torno a la función pública, por la que se entiende como mayor capacidad organizativa que en España tienen los sindicatos en tanto que principales organizaciones sociales del país. En el contexto de la reciente crisis financiera, a estos asuntos tradicionales se le unen otros como el de la vivienda y otra serie de propuestas de corte crítico con la clase política. Con cierto volumen de iniciativas encontramos también otras referidas a las regulaciones sobre custodia compartida, seguridad privada, adopciones, memoria histórica o en el ámbito de la educación y el medioambiente y la energía. Otras cuestiones son abordadas de manera más puntual (inmigración, matrimonio homosexual, regulación del cannabis o venta ambulante). Encontramos algunos análisis de caso en Gutiérrez Vicén, Ruiz-Huerta Carbonell o Camps⁶³.

Los datos sobrecogen y la doctrina no escatima calificativos en cuanto a este desempeño negativo. Camps la trata de «ficción constitucional»⁶⁴, mientras que Marco resulta particularmente gráfico al catalogarla de «brindis al sol», mecanismo de dimensiones «ridículas», en estado de «entumecimiento» y «sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable»⁶⁵. Para Castilla Andreu⁶⁶, no se puede decir que la ILP actúe como complemento de la democracia representativa, conforme a una experiencia que consolida su carácter excepcional y marginal.

La práctica de la ILP en España pone de relieve cómo un exceso de restricciones materiales y formales, aparejada a una ausencia de tratamiento parlamentario directo y ágil, hacen al mecanismo inoperante en la práctica. En la Tabla 2 se refleja cómo España no cumple con ninguna de las características que propician una mayor efectividad del mecanismo, a diferencia de aquellos otros casos en los que se observa un paralelismo entre la adecuación formal del mecanismo y su eficacia práctica.

Como se extrae del análisis previo, se requiere de una regulación más favorable a la inclusión ciudadana y conforme a menores formalidades técnicas y exclusiones

⁶³ CAMPS, E., *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona: Mediterrània, 1997; RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998; GUTIÉRREZ VICÉN, C., Sinopsis del artículo 87 de la Constitución, 2006, disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>

⁶⁴ CAMPS, E., *Op. Cit.*, p. 71.

⁶⁵ MARCO MARCO, J. J., *Op. Cit.*, pp. 2 y 30.

⁶⁶ CASTELLA ANDREU, J. M., Ante una posible reforma constitucional: el referéndum y la participación ciudadana, CARPIO BRIZ, D. (dir.), *Reforma constitucional: propuestas jurídicas y políticas para la mejora de la Constitución española*, Fundación Ágora Socialista, 2018, p. 33-72.

temáticas y, muy especialmente, conforme a un adecuado tratamiento parlamentario de las propuestas. La digitalización de la ILP puede asimismo resolver, a un bajo coste, muchas de las dificultades de difusión y accesibilidad del mecanismo. Todo ello, en línea con el previo análisis comparado jurídico-práctico y las mayores cotas de éxito que cabe observar en modelos como los de Austria, Brasil o Letonia (ver Tabla 2). Si bien considerando que, a la hora de materializar la eficacia práctica de la ILP, resulta asimismo determinante la existencia de una verdadera voluntad política.

V. PERSPECTIVAS PARA LA ILP EN ESPAÑA: LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Transcurridos más de 40 años de consolidación democrática, las amplias caute-las del legislador parecen dejar de tener sentido. Para VINTRÓ CASTELLS, los cambios de regulación de la LOILP en 2006 ponen de relieve cómo «la iniciativa legislativa popular ha pasado de denotar un evidente recelo del legislador hacia este instrumen-to de participación ciudadana a mostrar una actitud más favorable al ejercicio de la misma»⁶⁷. Si bien Marco apunta a su posible «efecto placebo» a corto plazo, carente de efecto curativo real⁶⁸.

Desde la reforma de 2006 han tenido lugar en España distintos procesos de elec-ciones generales (en noviembre de 2011, diciembre de 2015-junio de 2016 y abril de 2019-noviembre de 2019), con sus correspondientes propuestas programáticas que, como complemento al anterior análisis jurídico-práctico, nos pueden servir de orienta-ción a la hora de vislumbrar las perspectivas de la *realpolitik* de cara a una posible refor-ma de la ILP en España. En este sentido, se refiere a continuación la visión expresa de los principales partidos políticos en España (PSOE, PP, Vox, Podemos y Ciudadanos).

Cabe comenzar señalando que Vox, en los últimos procesos electorales en los que ha concurrido, omite cualquier referencia a la ILP. El PP, por su parte, a lo largo de la última década, incluye una única alusión en su programa electoral de 2015-16, en el que se limita a señalar que la potenciará «para facilitar su presentación y tramita-ción». En este mismo ciclo electoral 2015-16, Ciudadanos plantea, entre sus «350 soluciones para cambiar España a mejor» (punto 295), su voluntad de impulsar una «verdadera» ILP «reduciendo el número de firmas exigidas a 250.000 y fijando un plazo máximo de tres meses para su toma en consideración por el Congreso». Sin embargo, en el pacto de gobierno entre PP y Ciudadanos del 28 de agosto de 2016, 150 Compromisos para Mejorar España, la ILP no aparece mencionada. En esta línea, Ciudadanos rebaja sus expectativas en torno a la ILP en 2019 cuando, en el punto 125 de su programa, alude tan solo a la aprobación de una Ley Orgánica de Transpa-rencia y Participación.

⁶⁷ VINTRÓ CASTELLS, J., *Op. Cit.*, p. 13.

⁶⁸ MARCO MARCO, J. J., *Op. Cit.*, p. 4.

Tabla 6: Principales propuestas programáticas sobre la ILP (2011-19)

PRINCIPALES PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS ILP 2011-19					
	Firmas	Digitaliz.	Tratamiento parlam.	Apoyo técn./econ.	Escaño ciudadano
PSOE (1)	300.000	rebajar límites y requisitos		√	√
PP (2)	“facilitar su presentación y tramitación»				
Vox (3)	×				
Podemos (4)	eliminar «las trabas actuales»				√
Ciudadanos (5)	250.000	×	3 meses	×	×
Acuerdo 1 y 5 (2016)	250.000	√	3 meses	×	×
Acuerdo 2 y 5 (2016)	×				
Acuerdo 1 y 4 (2019)	×				

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere al PSOE, su propuesta de 2011 es la que en mayor medida profundiza en los elementos planteados en los capítulos previos en tanto que cruciales de cara al buen funcionamiento de la ILP. En este sentido, señala el propósito de «facilitar y mejorar los procedimientos de la ILP en el Congreso y el Senado, rebajando limitaciones y requisitos, y ofreciendo la posibilidad de que un «diputado 351», representante de los impulsores de la ILP, intervenga a lo largo de todo el proceso legislativo —Pleno, Comisión, Ponencia— con voz pero sin voto».

Se establece además que este diputado 351 «recibirá el apoyo técnico de los servicios de la Cámara al igual que cualquier otro diputado o Grupo Parlamentario. Se establecerán unas dietas para que pueda desarrollar su labor sin ningún tipo de perjuicio económico. Finalmente, se estudiará la posibilidad de trasladar dicha experiencia al Senado»⁶⁹. El candidato socialista en aquellos comicios, Pérez Rubalcaba, señalaba en unas declaraciones que «no es razonable que la relación de los ciudadanos y sus representantes se establezca una vez cada cuatro años y el resto del tiempo se limiten a escucharnos»⁷⁰.

⁶⁹ Esta propuesta encuentra su origen en un documento de ofertas electorales, de agosto de 2011, elaborado por la Fundación Ideas, en cuya propuesta n. 23 se apunta la creación del Escaño 351, ahora bien, entendido como «un espacio público digital de debate político y donde se puedan articular Iniciativas Legislativas Populares», desde la perspectiva de que «Internet ahora permite sumar las iniciativas políticas de manera inmediata y articular la voluntad de miles en distintos espacios digitales de comunicación. Sin embargo no existe un espacio público digital donde esto se pueda hacer y además se puedan convertir en iniciativas legislativas populares.»

⁷⁰ EL PAÍS, *El escaño 351*, 14 de agosto de 2011. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2011/08/14/actualidad/1313343760_653017.html

En los procesos electorales de 2015-16 y 2019, el PSOE retoma la propuesta anterior, aunque de manera menos detallada, proponiendo «Crear la Oficina Ciudadana en el Congreso de los Diputados —Diputado y Diputada 351—, para canalizar la participación y colaboración de la ciudadanía de las cámaras.» A lo que añade su voluntad de reconocer el derecho de los promotores de acceder a la sede parlamentaria en defensa de sus propuestas y de potenciarla «reduciendo a 300.000 las firmas acreditadas requeridas para su presentación.»

Las propuestas de PSOE y Ciudadanos se conjugan en el Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso que firmaron el 24 de febrero de 2016, en el que como condición número 2 de un total de 5 para una reforma exprés de la Constitución, solicitan la reducción a 250.000 firmas del mínimo de 500.000 exigido por el art. 87.3, además de la obligatoriedad de debatir su toma en consideración en el plazo de 3 meses. El acuerdo prevé también «reformar la legislación para facilitar la recogida de firmas electrónicas»⁷¹ La fallida sesión de investidura daría cuenta de esta propuesta por boca del candidato socialista Sánchez Pérez-Castejón que, sin embargo, recibiría el rechazo expreso del líder del PP, Rajoy Brey⁷². Seis meses más tarde se suscita el referido pacto de gobierno entre PP y Ciudadanos de agosto de 2016.

Podemos, por último, plantea en 2015-16 (punto 226), eliminar las trabas actuales de la ILP «desde los estrictos requisitos para su presentación hasta la falta de debate parlamentario». Por otra parte, en el marco de la que denomina como ley de paredes de cristal (punto 239), retoma la idea del «escaño ciudadano» para «hacer llegar peticiones ciudadanas al Parlamento, tanto de forma individual como colectiva». Unas propuestas que, aunque desdibujadas en la letra de su programa de 2019, en el mismo, a modo de preámbulo, se remite al de 2016, «cuyas medidas siguen vigentes».

Este sucinto repaso programático concluye con la coalición progresista de PSOE y Unidas Podemos por acuerdo de gobierno de 30 de diciembre de 2019. A pesar de las propuestas enunciadas por ambos partidos y, en particular, su escaño ciudadano o diputado 351, el texto del acuerdo no recoge ninguna propuesta acerca de la ILP.

Cabe, pues, observar una cierta involución en el contenido de las propuestas para la reforma de la ILP que, o bien es obviada (caso de PP, Vox y Ciudadanos, este último, tras tratarla ampliamente en 2015-16) o bien es rebajada en el nivel de ambición (caso de PSOE y Podemos, hasta el punto de omitirla en su vigente acuerdo de gobierno).

⁷¹ Asimismo, se estipula «la posibilidad de que, uno de sus representantes pueda defender de forma directa sus propuestas en el seno de la Comisión correspondiente», algo ya previsto desde la reforma de 2015 de la LOILP (no así en el Pleno).

⁷² «promover una reforma de la Constitución para (...) bajar de 500 a 250.000 (...) ¡Hombre! A mí me gustaría que estudiáramos las cosas mejor. Conviene hacer las cosas en serio, conviene tener claro cuáles son los objetivos, aplicar las medidas y valorar muy bien las consecuencias de las decisiones y de los actos que se toman», señalaba el líder popular. CORTES GENERALES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, XI Legislatura, n. 3*, Madrid, 2016, p. 15

Parece deseable que los partidos políticos en España retomen su voluntad mayoritariamente expresada (al menos por PSOE, Podemos y Ciudadanos y, de manera más genérica, por el PP) de abordar las deficiencias que presenta la ILP, tanto a nivel jurídico como práctico. Si bien considerando que, frente a la importancia que desde la política o la opinión pública se suele otorgar al número de firmas, resulta más determinante abordar otros factores tales como el de las exclusiones materiales y, muy especialmente, el del tratamiento parlamentario que reciben las propuestas mediante la necesaria eliminación de su toma en consideración previa, ya que, conforme al mandato constitucional del art. 87, deben incorporarse de manera directa al flujo parlamentario de debate y enmienda. Esto, sin olvidar una digitalización que permita propiciar su difusión y superar las dificultades de accesibilidad existentes.

VI. CONCLUSIONES

La ILP se presenta como un mecanismo idóneo para facilitar la conexión ciudadano-representante, máxime en un contexto de progresiva pérdida de confianza mutua que se puede ver agravado en el marco de la actual crisis del coronavirus. Adecuadamente configurada, caso de modelos como los de Austria, Brasil o Letonia, puede servir al propósito de contribuir a la superación de la crisis global del sistema democrático que lleva a Han a preguntarse sobre «¿a quién representan los representantes políticos si cada *uno ya solo se representa a sí mismo?*» y a responderse que «solo podría superarse por el acoplamiento a los referentes reales, a los hombres»⁷³, esto es, salvándose la creciente distancia entre representantes y representados.

El análisis comparado en la regulación y el uso de este mecanismo de participación, de tipo indirecto, nos pone de relieve la necesidad de una idónea articulación de los tres ejes principales que lo configuran. Son los que se denominan aquí como las dimensiones substancial, formal y parlamentaria de la ILP, fundamentales a la hora de dotarla de una mayor practicidad y eficiencia democrática.

En España, sin embargo, la regulación de la ILP presenta un exceso de trabas y requisitos formales que obstaculizan su adecuado funcionamiento, dificultando la participación democrática e imposibilitando la obtención de apenas resultado alguno. La experiencia práctica, con tan sólo tres iniciativas parcialmente exitosas de entre 110 propuestas a lo largo de XIII legislaturas completas, pone de relieve la necesidad de una profunda revisión de esta regulación que aborde los mencionados ejes, entre los que resulta fundamental el adecuado tratamiento parlamentario de las propuestas.

La Constitución posibilita una consideración más amplia de los titulares de la ILP que incluya a más sujetos que a los titulares del derecho al voto, tales como jóvenes y residentes. Además, mediante reforma constitucional se podría abordar

⁷³ HAN, B.-C., *En el enjambre*. Barcelona: Herder, 2013, pp. 93 y 94.

tanto la reducción del amplísimo catálogo de exclusiones de tipo temático que presenta el mecanismo como la del número de firmas necesarias para su activación, tal y como plantean la reforma constitucional impulsada por la Comunidad Autónoma de Asturias y la representación mayoritaria de partidos políticos en España. Se hace asimismo necesaria la eliminación de las muchas formalidades legales que ahora mismo entraña la articulación de la ILP. Su digitalización solventaría, a bajo coste, muchas de estas dificultades de accesibilidad, sirviendo a una mayor proximidad del proceso democrático al ciudadano. Por último, resulta crucial un adecuado tratamiento parlamentario de las propuestas, ágil, directo, con supresión de la previa «toma en consideración» y, cuando menos, participación de los proponentes en todos los debates.

Tras más de 40 años de experiencia constitucional, podemos considerar que la consecución y consolidación de un sistema de partidos homologable al de nuestro entorno democrático se ha visto sobradamente satisfecha, habilitándose la posibilidad de una mayor apertura respecto de la participación ciudadana.

De hecho, los temores y reticencias frente a las fórmulas de participación ciudadana no han servido para evitar una creciente *italianización* de nuestro sistema de partidos que, en la actualidad, supera a aquel en cuanto a la división de la representación parlamentaria. Es más, con nuevos partidos con origen en el activismo social, la creciente dispersión política puede que encuentre base en los estrechos cauces que ofrece la participación ciudadana en nuestro país.

Cabe interrogarse sobre si nuestra ciudadanía carece de menos legitimidad democrática que sus representantes a la hora de impulsar una iniciativa legislativa, máxime cuando viene amparada constitucionalmente por el aval de un mínimo de 500.000 ciudadanos y cuando, como hemos visto, cualquiera de nuestros parlamentarios nacionales recibe menos de 70.000 votos de media. Se hace difícil justificar un tratamiento parlamentario más restrictivo para este tipo de iniciativas legislativas ciudadanas, tal que justifique un voto previo de toma en consideración o la imposibilidad para sus promotores de participar en las fases de debate y enmienda en sede parlamentaria, en Comisión y Pleno, en defensa de su propuesta.

Conviene no perder de vista cómo la ILP es un mecanismo de participación de baja intensidad, alternativo a otros de carácter vinculante, como el referéndum —de carácter más rupturista y polarizador—, al que la ciudadanía española tampoco puede apelar en nuestro ordenamiento constitucional. Sin alternativa al voto, la protesta en la calle se erige en el único canal alternativo de participación democrática efectiva. Debemos preguntarnos sobre qué otras salidas democráticas se ofrecen a la ciudadanía si el exceso de celo político-institucional ante la democracia participativa, que se remonta a nuestro período transicional, cierra la más nimia posibilidad de participación, dificultando la cercanía a las instituciones y representantes democráticos e impidiendo canalizar inquietudes y anhelos por medio de cauces no vinculantes como el de la ILP.

En la práctica, no se ha producido ningún avance sustancial en la regulación de la ILP en España desde 1984, aparte de la tibia reforma de su regulación en 2006. Sin

embargo, a lo largo de la última década, los partidos políticos en nuestro país plantean en sus programas electorales distintas propuestas de cara a la reforma y refuerzo de esta figura, entre las que destaca la del denominado escaño ciudadano o diputado 351. Lamentablemente, la coalición progresista alcanzada por PSOE y Unidas Podemos en diciembre de 2019 no incluye ninguna referencia a sus propias propuestas, a pesar de ser dos de los principales valedores de la revisión de esta institución de participación.

La actual desconsideración que tanto nuestro ordenamiento jurídico como la práctica política profesan hacia la ILP resulta un grave dislate democrático que parece deseable y saludable abordar. Conforme a lo expuesto, se hace necesario aumentar la inclusividad del mecanismo en los sujetos y en las materias, así como la mejora de su accesibilidad formal y en cuanto al número de firmas, conforme a su necesaria digitalización y/o la previsión de soportes de tipo técnico y económico. Pero, sobre todo, resulta fundamental la sustancial mejora del tratamiento parlamentario de las propuestas, con eliminación de la toma en consideración previa y conforme a una sustancial mejora de la participación en este trámite parlamentario de los promotores de la ILP.

Title

The pending reform of the popular legislative initiative

Summary:

I. INTRODUCTION. II. DEFINITION, ORIGIN AND SCOPE OF THE PLI. III. METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE PLI. 1. Substantial dimension. a) Topics. b) Subjects. 2. Formal dimension. a) Formulated character. b) Signatures. c) Mechanisms of technical and/or financial support. d) The new technologies. 3. Parliamentary dimension. IV. THE PLI IN THE SPANISH MODEL: REGULATION AND PRACTICE. 1. The regulation of the PLI in Spain. a) Substantial dimension. b) Formal dimension. c) Parliamentary dimension. 2. The practice of the PLI in Spain. V. PERSPECTIVES FOR THE PLI IN SPAIN: THE PROPOSALS OF THE POLITICAL PARTIES. VI. CONCLUSIONS

Resumen:

Se da cuenta de los orígenes y definición de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), así como de sus características e implantación a nivel internacional. Por medio del estudio comparado de este mecanismo constitucional, se propone aquí una metodología para su mejor adecuación jurídica y

práctica. El análisis se desarrolla en torno a los que cabe considerar como los tres ejes fundamentales de la regulación de la ILP: sus elementos sustanciales (sujetos y materias), formales (firmas y resortes de apoyo técnico/económico) y su tratamiento parlamentario. Este esquema se traslada al modelo español a fin de concluir con las reformas que requiere para gozar de funcionalidad efectiva. Este análisis jurídico se complementa con el de las desiderata en torno a la ILP expresadas por los partidos políticos en España. Todo ello desde la perspectiva de que una ILP adecuadamente configurada debe gozar de la doble capacidad de empoderar tanto a los ciudadanos proponentes como a los legisladores a los que —en diálogo con aquellos— corresponde decidir sobre las propuestas. Desde su consideración como mecanismo llamado a fomentar el diálogo democrático entre ciudadanía y representación política, soslayando los efectos de ruptura y confrontación de mecanismos directos como el referéndum y sin perder de vista la importancia de la voluntad política a la hora de otorgarle vigencia.

Abstract:

This text gives account of the origins and definition of the Popular Legislative Initiative (PLI), as well as its characteristics and implementation at international level. Through a comparative study of this constitutional mechanism, a methodology is proposed for its better legal and practical adaptation. The analysis is developed around what can be considered the three fundamental axes of the regulation of the PLI: substantial elements (subjects and topics), formalities (signatures and sources of technical / economic support) and parliamentary treatment. This scheme is transferred to the Spanish model in order to complete the required reforms to enjoy of effective functionality. This legal analysis is complemented with the desiderata expressed by the political parties in Spain about the PLI. All this considering that a properly configured PLI should enjoy the capacity to empower the proponent citizens and the legislators who —in dialogue with those— must decide on the proposals. This, from its consideration as mechanism called to promote democratic dialogue between citizens and political representation, avoiding the effects of rupture and confrontation of direct mechanisms such as referendums and without losing sight of the importance of political will in order to grant its validity.

Palabras clave:

iniciativa legislativa popular, iniciativa de agenda, participación ciudadana, democracia participativa, calidad democrática, reforma constitucional, instituciones políticas comparadas, crisis de la representación política

Key words:

popular legislative initiative, agenda initiative, citizen participation, participatory democracy, democratic quality, constitutional reform, compared political institutions, crisis of political representation