

E. ARNALDO ALCUBILLA, M. DELGADO-IRIBARREN
GARCÍA CAMPERO, ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO.
Iniciativa legislativa popular— Universidad Rey Juan Carlos.
Madrid, 2013, 414 páginas.

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ(*)

(*) Letrado de las Cortes Generales.

I.- Uno de los caracteres básicos en el estado actual de la evolución del Estado democrático de Derecho es que el ciudadano ha adquirido una mayor conciencia de su esencial protagonismo, como actor de la vida política, económica y social.

Como es sabido, Rousseau advirtió de los riesgos de la democracia representativa, quizás con un excesivo pesimismo, cuando afirmó que el hombre es sólo libre el día en que expresa el sufragio, pero al día siguiente se convierte en esclavo del poder que él mismo ha contribuido a instituir. Es verdad que no hay alternativa a la democracia parlamentaria o representativa, como se encargó de demostrar con acierto el profesor Jorge de Esteban, en la introducción a su libro “El proceso electoral”. Pero no es menos cierto que la democracia representativa produce, provoca, y cada vez con más intensidad, cierta insatisfacción en una ciudadanía que, en términos generales, se considera desoída salvo en los puntuales llamamientos, con ocasión de las convocatorias electorales. Y esa convicción del distanciamiento del proceso de toma de decisiones ha llegado a un punto tal que, sólo mediante una refundación de la democracia representativa, cabe colmar la sed de participación de la ciudadanía.

La democracia decía John Dunn, es un “viaje inacabado”, iniciado hace más de 2.500 años en Atenas. El ideal nacido entonces ha sido capaz de superar siglos de oscuridad y cambios radicales en la organización social, perviviendo en el pensamiento político occidental, de una parte, como modelo (a menudo, mítico) para enjuiciar la legitimidad de los regímenes políticos que se proclaman democráticos; y, de otra,

como elemento dinamizador dotado de una peculiar “fuerza de impulsión”, que se proyecta continuamente sobre su funcionamiento. De este modo, la democracia está permanentemente sujeta a una tensión crítica entre el ideal originario (anclado en la idea de participación), y su funcionamiento en las sociedades democráticas modernas, basadas en un modelo representativo que trata de garantizar los derechos y libertades fundamentales. Y en esa tensión nos encontramos.

Cuanto complacería a la ciudadanía, a los seres conscientes de su integración en la comunidad nacional en el sentido orteguiano, que fueran ciertas las palabras tan repetidas de Espósito sobre en qué consiste la democracia. La democracia consiste en que la titularidad de la soberanía corresponde al pueblo, consiste en que el pueblo sea la fuente del poder, de todos los poderes, y no solo del poder constituyente sino de los poderes constituidos.

Si se quiere, es el contrapunto a Rousseau, la expresión del ideal Kantiano, una aspiración de perfeccionamiento del modelo que nos dimos y que, con el paso del tiempo, hace visibles ciertas deficiencias.

El descontento con la simple participación cada cuatro años va tomando expresión, tanto por vías informales (movimientos, plataformas, redes), como por vías formales, entre las que la ILP es la más notable. El crecimiento de su número en los últimos 5 años puede explicarse por los siguientes hechos:

- a) La mayor movilización social a favor de la defensa de los intereses comunes, de la colectividad, del país.
- b) El desencanto respecto de la articulación de dichos intereses a través del sistema institucional y de los partidos políticos, que lo dominan casi de forma exclusiva.
- c) La fuerza pujante de las nuevas tecnologías, no ya sólo de la información, sino de la comunicación (inmediata y ágil) de inquietudes, pretensiones, objetivos.
- d) La asunción de una mayor conciencia crítica contra los decisores y contra las decisiones, así como con la forma de adopción de éstas.

En definitiva, la figura de la iniciativa legislativa popular se sitúa, pese a su aparente modestia, en un punto en el que confluyen diferentes corrientes teóricas de profundísimo calado, permitiendo invocar fórmulas de democracia directa, en un contexto de sistemas políticos representativos. Esta posición le otorga una particular relevancia en momentos como el presente, en los que las instituciones políticas tradicionales, articuladas en el marco estatal, se enfrentan a fenómenos de ámbito global, lo que contribuye a erosionar el sentimiento de identificación de muchos ciudadanos con aquéllas y a generar un “discurso de malestar civil difuso” del que se nutren corrientes heterogéneas de pensamiento. En este marco, el análisis de la naturaleza de esta figura, de su función institucional y de su eficacia, permite conocer cuáles son sus posibilidades, y sus límites. A partir de ahí, se ha hecho posible valorar la normativa, estatal y autonómica, que la regula en la experiencia constitucional española, y diseñar eventuales propuestas de reforma que puedan servir mejor, en definitiva, a la funcionalidad del régimen representativo diseñado por la Constitución de 1978.

II.- La obra que ahora analizarnos, “Iniciativa Legislativa Popular”, aborda los aspectos antedichos, conteniendo un estudio de la figura, tanto a nivel teórico, como de su régimen jurídico en el derecho comparado y en el derecho español estatal y autonómico.

Por lo que se refiere a su reconocimiento en el derecho español y, partiendo de la definición del profesor Aragón Reyes de la iniciativa legislativa, como la facultad de poner en marcha la fase constitutiva del procedimiento legislativo, lo cierto es que, tanto la Constitución Española, como los Estatutos de Autonomía, han configurado, en realidad, una mera facultad de propuesta de iniciativa al someter, el paso a dicha fase constitutiva, a la votación favorable de la toma en consideración por el órgano parlamentario ante el que ha de ejercerse. En realidad, nuestra Constitución sólo reconocería un auténtico derecho de iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado como

Cámaras. Los diputados, los senadores, los grupos parlamentarios, las asambleas legislativas de las CCAA y la iniciativa popular no tendrían un auténtico derecho de iniciativa.

En cuanto a la significación de la iniciativa popular, la obra que analizamos, escrita por tres autores diferentes, mantiene una unidad de planteamiento en la que se explica esa tensión, a la que nos hemos referido más arriba, entre el ideal democrático y su funcionamiento en las sociedades modernas, organizadas en torno a un modelo representativo. Dentro de este planteamiento, los autores estudian con detenimiento y rigor el mecanismo de la iniciativa, intentando buscar un punto que supere las doctrinas más críticas con la misma, reivindicando un desarrollo eficaz del instituto, coherente con su origen y basado, precisamente, en el concepto de participación, que evite, tanto su decadencia en manos de los actores principales y protagonistas de la democracia representativa, como su utilización por sectores sociales que promueven una movilización contraria a la mayoría parlamentaria lo que, sin duda hecho de manera legítima, limita la verdadera funcionalidad de la iniciativa.

III.- En la primera parte de la obra, Ángel J. Sánchez Navarro realiza un análisis sobre el concepto, el ideal y la realidad de la democracia, sus plasmaciones históricas, especialmente el paso de la democracia representativa a la participativa y deliberativa, la participación directa y sus instrumentos y la iniciativa legislativa popular, en el marco de la iniciativa legislativa. Para este autor, la iniciativa popular, ya sea legislativa o no, es un mecanismo de participación política que, cuando es reconocido, se configura como un derecho instrumental respecto del derecho fundamental de participación política.

Sánchez Navarro estudia también el derecho comparado y nos descubre el escaso relieve de la iniciativa legislativa popular en el mismo, mostrando figuras diversas incardinadas en estructuras políticas y constitucionales también diversas. Del examen, parece poder concluirse que, desde el punto de vista político constitucional existen, básicamente, dos modelos. Uno, más ágil y abierto, que favorece el derecho fundamental al que sirve, esto es, el de participación. Otro, en el que podría afirmarse se encuentra el español, tanto a nivel estatal como autonómico, mucho más cauteloso, que determina o, al menos influye, en un menor servicio al derecho fundamental de participación.

Asimismo, puede constatarse que la iniciativa popular, en el plano legislativo, goza de un mayor reconocimiento y eficacia en los planos locales y regionales que en los estatales de ámbito nacional.

En todo caso, lo cierto es, que con independencia de las regulaciones concretas, no puede decirse que exista un modelo ideal al que poder adaptar o con el que poder mejorar el nuestro. Incluso casos, como el de Italia, donde la iniciativa parece recogerse con cierto grado de generosidad, tampoco muestran que la misma haya fructificado, como para tomarse como modelo.

En cuanto a la iniciativa ciudadana europea, la misma contiene una regulación que pudiera servir para dar una eficacia mayor al ejercicio de la iniciativa, cual es la recogida en el artículo 10.1.c) del Reglamento (UE) nº 211/2011; del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre iniciativa ciudadana, que dice que la Comisión, órgano ante el que se ejerce la iniciativa, “en el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre las mismas, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o no hacerlo”.

Concluye el autor, señalando que la iniciativa popular parte de su vinculación profunda con el principio democrático y que ese brillante punto de partida genera en torno a las mismas expectativas tan elevadas que finalmente han lastrado su desarrollo y han provocado decepción a la hora de valorarla. La circunstancia expuesta le lleva a preguntarse, no ya por las raíces de la iniciativa popular, sino por su posición en el marco de un Estado gestor. E intentando superar las concepciones doctrinales más negativas en torno a la misma, la considera como uno de los instrumentos del derecho fundamental de participación política en los asuntos públicos.

IV.- La segunda parte del libro contiene un riguroso y extenso examen del régimen jurídico de la iniciativa legislativa en España, y ha sido realizada por Manuel Delgado-Iribarren.

En primer lugar, el autor analiza el marco constitucional y legal de la iniciativa. Se trata del artículo 87.3 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1984, modificada por la Ley Orgánica 4/2006. Hay que

añadir en este punto que, en el presente 2015 también se ha operado una pequeña reforma en el régimen jurídico de la iniciativa. La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en su disposición final tercera, contempla que una persona designada por la Comisión Promotora sea llamada a comparecer a 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.

De las normas anteriores, resulta un concepto de iniciativa, en nuestro derecho, que se configura como el derecho de todo ciudadano español que reúna las condiciones de elector, como manifestación del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución, a participar en el procedimiento legislativo de las Cortes Generales, mediante la presentación colectiva de una proposición de Ley. Derecho que está sujeto a un conjunto de requisitos materiales, formales y temporales. Así definida, su naturaleza es, para el autor, doble. Por un lado, es una manifestación del derecho de participación política y, por otro, tiene una dimensión institucional, como cauce de participación del pueblo al que el artículo 1.2 de la Constitución atribuye la titularidad de la soberanía en el ejercicio del poder legislativo del Estado.

El análisis es particularmente detenido en relación con las materias excluidas y los requisitos formales, considerando Delgado-Iribarren el de la homogeneidad como “más cuestionable”. Al estar previsto a nivel legislativo, sólo deberán descartarse, por este motivo, aquellas que, conteniendo materias manifiestamente diferentes, no quepa deducir una conexión lógica entre ellas.

En cuanto a los requisitos exigidos en los apartados d) y e) del artículo 5.2 de la Ley Orgánica, esto es, la previa existencia en las Cámaras de un proyecto o proposición de ley con el mismo objeto,

o que sea idéntica o sustancialmente equivalente a otra presentada durante la legislatura en curso, exigen una interpretación restrictiva en su aplicación, de manera que no quede desnaturalizado el derecho de participación política, teniendo en cuenta que también han sido introducidos por el legislador, sin estar previstos en la Constitución.

Por lo que se refiere al procedimiento, las fases son la presentación ante el Congreso de los Diputados por la Comisión promotora, con la documentación exigida legalmente, el examen de la documentación y la verificación de los requisitos por la Mesa de la Cámara baja mediante el control de legalidad de la proposición. Una vez admitida, se procede a recabar las firmas, en el plazo de nueve meses desde la notificación que la Junta Electoral Central ha de hacer a la Comisión promotora, con una posible prórroga de tres. Y finalmente, la comprobación y recuento de las firmas por la Junta Electoral Central. Acreditado el cumplimiento de las 500.000 por la Junta, la iniciativa comienza su tramitación parlamentaria, sometiéndose al trámite de toma en consideración como cualquier otra proposición de ley, teniendo en cuenta la modificación operada en 2015 reseñada más arriba.

El autor completa su trabajo con una panorámica general de la práctica real de la presentación de iniciativas, incluyendo al final un balance que pone de manifiesto que el número de iniciativas es reducido, habiéndose incrementado en los últimos años. Como se expone en el libro, sólo doce han logrado las 500.000 firmas y dos han sido tomadas en consideración, de las que una ha llegado a convertirse en ley. Por otro lado, el recelo de los partidos políticos se pone de manifiesto en la cadencia con la que se incluyen las iniciativas en el orden del día.

Finalmente, formula algunas propuestas en relación con la configuración y el procedimiento, que se basan en la mejora de la celeridad y en la motivación de las decisiones adoptadas por los órganos del Parlamento.

V.- La tercera parte de la obra ha sido escrita por Enrique Arnaldo Alcubilla. En ella, tras una introducción inicial, el autor analiza el régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular en cada una de las Comunidades Autónomas.

Parte de la consideración de la iniciativa como una de las manifestaciones, en nuestra Constitución, de la democracia participativa, pues como dice, la democracia representativa, reinterpretada como democracia de partidos, no puede, ni debe, impedir que el pueblo se haga políticamente presente en el proceso político.

El reconocimiento, sin embargo, se ha sujetado a una serie de requisitos que determinan que la iniciativa este “desdibujada, residual y queda prácticamente ayuna”, lo cual, no comprometiendo la iniciativa popular al Parlamento en su tramitación y, mucho menos en su adopción, es difícilmente explicable. Esta concepción, que Arnaldo Alcubilla califica de temerosa, se ha extendido en la configuración de la iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas que, prácticamente, han trasplantado el modelo recogido en la Constitución y en la Ley Orgánica de 1984.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas reconocen la institución en sus Estatutos de Autonomía de una forma muy similar a como lo hacen la Constitución y la citada Ley Orgánica y, también similar entre ellos mismos, habiéndose aprobado las correspondientes leyes de desarrollo que, asimismo, mantienen, en términos generales, la homogeneidad. Leyes que sólo en los casos de Cantabria y Extremadura han de ser aprobadas por mayoría absoluta.

Los requisitos de elevados números de firmas, con respecto a la población se mantienen, así como las materias excluidas, con una lista, en ocasiones, más extensa aún que la prevista a nivel estatal. También las causas de inadmisión son comunes, aunque hay que reseñar, en este caso, que ni en Asturias ni en Aragón se incluye como causa de inadmisión que la iniciativa verse sobre la misma materia que una proposición de ley aprobada por cámara.

La presentación y tramitación ante la correspondiente Asamblea es también muy parecida, debiéndose reseñar la especialidad de Aragón, que recoge, en caso de inadmisibilidad por la Mesa, la posibilidad de queja ante el Justicia de Aragón, sin perjuicio del correspondiente amparo ante el Tribunal Constitucional. También Canarias prevé un recurso de queja ante el Pleno. Y en Castilla y León, en caso de

inadmisión, la Comisión promotora puede reconvertir la iniciativa en petición.

En algunos casos se permite la presentación de la iniciativa ante el Pleno por parte de algún miembro de la Comisión promotora. Lo recoge la Ley de Castilla y León, después de su modificación en 2012, y la de Aragón e Islas Baleares. También la Ley foral de Navarra, modificada por Ley 14/2012, que obliga a la designación de dicha persona en el momento de la presentación y de la iniciativa e, incluso, prevé que dicha persona designada se incorpore a los debates parlamentarios de acuerdo con lo que prevea el Reglamento de su Asamblea. Otras leyes autonómicas se limitan a recoger la posibilidad de comparecer o explicar ante la Comisión competente. Así, en Cataluña, donde la Comisión parlamentaria correspondiente, una vez celebrado el debate de totalidad, si se aprueba tramitar la iniciativa legislativa, puede oír a las personas que representan a la Comisión promotora antes de abrir el periodo de presentación de enmiendas al articulado. Precisamente, a la Comisión competente, es a lo que ha quedado limitada la presencia de la Comisión promotora en el caso de la iniciativa ante el Congreso, tras la modificación de la Ley en 2015.

En cuanto a la importante garantía de que se obligue a la Asamblea a debatirla en un plazo determinado, la misma se encuentra en la Ley de Castilla y León (6 meses). En Extremadura se contempla su debate, como máximo, 2 meses después de la constitución de la nueva cámara, en el caso de que la iniciativa se debata en la legislatura siguiente a la que se presentó.

Otras especialidades destacables son la contemplada en Aragón, al posibilitar la retirada de la proposición en el caso de introducción de alguna enmienda durante el procedimiento legislativo, que la desvirtúe, o el reconocimiento en el País vasco de la iniciativa legislativa popular en los territorios históricos.

El análisis de esta tercera parte concluye con un estudio sobre las concretas iniciativas legislativas que se han venido planteando en España. El escaso número, salvo en alguna Comunidad Autónoma, le permite al autor concluir en su carácter limitado y subsidiario, así como recoger críticas al mecanismo en sentido similar.