

EL LETARGO PARTICIPATIVO:
LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA

JOAQUÍN J. MARCO MARCO (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NATURALEZA PARTICIPATIVA Y COMPLEMENTARIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. 3. ANÁLISIS DE LA LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. 4. EXPERIENCIA PRÁCTICA: LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN ESPAÑA (1983-2007). 5. REFLEXIÓN FINAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Doctor en Derecho. Profesor Universidad CEU-Cardenal Herrera.

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra Constitución, en su artículo 23.1, establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente, ya sea a través de representantes periódica y libremente elegidos por sufragio universal. Si bien, *prima facie*, el tenor literal del artículo no establece una preferencia hacia ninguno de ambos modelos de participación, la realidad práctica de nuestro ordenamiento jurídico ha supuesto una evidente priorización del segundo de ellos, el de democracia representativa; a este hecho, debemos añadir que los escasos mecanismos de democracia directa o participativa que nuestro ordenamiento regula están excesivamente constreñidos, dificultando sobremanera la efectividad de la participación ciudadana y, desde mi punto de vista, contraviniendo las indicaciones del artículo 9.2 de la Constitución cuando conmina a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Un buen ejemplo de las limitaciones en que se desenvuelven dichas instituciones lo encontramos en la iniciativa legislativa popular –esto es, el derecho o facultad de la que goza una fracción del cuerpo electoral para iniciar un procedimiento legislativo– cuya estricta regulación constitucional y legal dificulta sobremanera su eficacia, convirtiéndola en un mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas –ridículas, me atrevería a afirmar–. Como consecuencia de ello, nuestro sistema puede alardear de contar con un mecanismo de participación directa de carácter extraordinario o

excepcional (1), pero que en realidad está sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable. Si hay que alabar al constituyente por incluir esta figura –no generalizada en el derecho comparado (2)– entre las disposiciones de nuestra Carta Magna, también hay que criticarlo, lo mismo que al legislador, por hacerlo en vía muerta.

Desde mi punto de vista, el letargo participativo en el que está sumida la iniciativa popular no era defendible en 1978 cuando se elaboró y aprobó la Constitución, o en 1984 cuando vio la luz la Ley Orgánica que regula la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal; sin embargo, puedo entender que en aquellas fechas, el somnífero que se aplicó a la institución podía justificarse desde la necesidad de construir un sólido sistema representativo del que los partidos fueran indiscutible centro neurálgico, tratando de desterrar así fantasmas del pasado reciente. Ahora bien, cuando a la fecha de redactar este texto han transcurrido más de 30 años de las primeras elecciones democráticas modernas (15 de junio de 1977), y estamos a punto de celebrar el 29º aniversario de la Constitución, las cautelas y recelos al respecto dejan de tener sentido. Si los ciudadanos estamos capacitados para elegir a nuestros representantes, ¿por qué no hemos de gozar de un sistema viable que nos permita presentar iniciativas legislativas cuando, además, al fin y a la postre, han de ser supervisadas por esos mismos representantes? ¿A qué se tiene miedo?

Contar con el instrumento es un primer paso indispensable, pero de nada sirve si, como sucede en España, el mecanismo está absolutamen-

(1) Como dice Tudela, no se trata de una institución habitual en los países de nuestro entorno. JOSÉ TUDELA ARANDA, «Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías», en: *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 97-98.

(2) Sobre experiencias en otros países próximos puede verse RENZO DICKMANN, «L'esercizio dell'iniziativa legislativa», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 1, enero-marzo, 1995, pp. 3-64; CLAUDIO MIGNONE, «La partecipazione popolare», *Quaderni Regionali: Rivista trimestrale di studi e documentazioni*, nº 3, vol. XXIV, 2005, p. 633-658; PIERRE NUSS, «Référéndum et initiative populaire en France; de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, nº 5, septiembre-octubre, 2000, pp. 1441-1494.

te neutralizado y es poco más que una ficción constitucional (3). La vía intermedia en la que nos encontramos no lleva a ningún sitio; se trata de una institución que se ha quedado –si no nació ya así– obsoleta, y ha ido perdiendo la escasa funcionalidad de la que pudiera gozar, por lo que o bien se la destierra, o bien se da un paso al frente y se la dota de plena efectividad.

Durante algunas fechas, cuando se supo que el actual Gobierno se disponía a proponer la modificación de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, pensé que había llegado, por fin, el momento de ubicarla donde los ciudadanos nos merecemos, y que la reforma dotaría de plena eficacia a la institución. Sin embargo, el ejecutivo, tan valiente y decidido en la regulación de otras instituciones, ha sido bastante tibio en las modificaciones aquí introducidas. La aprobación de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo –que ha reformado la 3/84– no es, desde mi punto de vista, la solución que nuestro *enfermo* precisaba; es cierto que la reforma puede tener un *efecto placebo* que, a corto plazo, permita sugestionar y provocar una leve mejoría en el paciente, pero no lo es menos que carece de un efecto farmacológico o curativo real. Se trata de una reforma inerte que, si bien puede generar una ligera mejoría de ánimo, no parece llamada a ser una solución definitiva.

A lo largo de las siguientes páginas se va a analizar, con minuciosidad, la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular, criticándose (severamente, cuando sea necesario) su contenido, y sugiriéndose mejoras que redundarían en la mayor participación de (todos) los ciudadanos, quienes, no lo olvidemos, somos los verdaderos protagonistas de este mecanismo.

2. LA NATURALEZA PARTICIPATIVA Y COMPLEMENTARIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Si bien no es el objeto central de este trabajo, no podemos dar inicio al mismo sin apuntar unas breves reflexiones sobre la naturaleza de la iniciativa legislativa popular.

(3) FERRAN CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, Mediterrània, 1997, p. 71.

La institución que recoge nuestra Constitución en su artículo 87.3 (4) –fundamentada en la Constitución italiana de 1947 (artículos 71 y 121) y en la Constitución española de 1931 (5) (artículo 66) (6)– confiere a los ciudadanos, cumpliendo determinadas condiciones, la facultad de presentar proposiciones de ley ante el Parlamento, quien conserva en todo momento, y sin ningún tipo de limitación, su capacidad de decisión.

A la vista de lo anterior, no puede considerarse que nuestra iniciativa legislativa popular sea un mecanismo de democracia directa, dado que la última palabra corresponde a los órganos representativos, cuya intervención es necesaria e imprescindible. Ello es así, porque, como apunta Paloma Biglino (7), nuestro modelo presenta caracteres peculiares que lo distinguen del predominante en Europa, el configurado en la Constitución helvética, en el que se enlaza la iniciativa legislativa popular con el referéndum, sometiéndose así, en la mayor parte de los casos, la propuesta ciudadana a votación popular. Algunos autores como Casado (8) son partidarios de esa regulación y consideran que la iniciativa, siempre que concurren las condiciones exigidas para su ejercicio, debería llevar aparejada, ineludiblemente, bien la aprobación de lo solicitado, bien la celebración de una votación –referéndum– por

(4) Artículo 87.3: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa 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».

(5) Sobre la iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1931 puede verse MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 31 y ss.

(6) Art. 66.3: «El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores». Art. 66.4: «Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular». La ley de desarrollo no llegó a aprobarse, por lo que la institución no pudo llegar a ponerse en práctica durante la II República española. La regulación recogida en la Constitución de 1931 estaba basada en la Constitución austriaca.

(7) PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, junio-octubre, 1985, pp. 289-290.

(8) JOSÉ MARÍA CASADO PALLARÉS, *La iniciativa, el referéndum y el recall (tesis doctoral)*, Madrid, Imprenta de Archivos, 1928, p. 8.

parte del cuerpo electoral acerca de la aceptación o rechazo de lo propuesto. Sin embargo, como se ha apuntado, nuestra regulación dista sustancialmente del planteamiento propuesto por Casado, por lo que debemos negar que la iniciativa legislativa popular pueda ser definida como una instancia de democracia directa o, incluso, semidirecta.

Ahora bien, negar que se trate de una institución de democracia directa no puede llevarnos al extremo contrario y hacernos considerar que, simplemente, estemos ante una variante del derecho de petición, pues la diferencia entre uno y otra es más que evidente (9).

La solución, como en tantas otras cuestiones jurídicas, la encontramos en un *tertium genus*, en una propuesta intermedia. Así, la mayor parte de la doctrina española asume en la actualidad que la iniciativa legislativa popular debe quedar enmarcada como una proyección del derecho a la participación consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución, por lo que podemos afirmar con Biglino (10) que «la iniciativa legislativa popular constituye una institución de democracia participativa que incide sobre las reglas que disciplinan las actividades parlamentarias, ya que concede a los ciudadanos el derecho a iniciar el procedimiento legislativo».

Una vez establecido su carácter participativo y constructivo (11), podemos llegar un paso más allá, y valorar la relación existente entre el modelo representativo predominante y la pervivencia de este tipo de instituciones propias de un modelo participativo directo. ¿Se puede afirmar que la iniciativa legislativa popular sea un mecanismo opuesto a la naturaleza del gobierno representativo? Es cierto que, tradicionalmente, ha existido cierta tensión entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa, tensión que no es ajena a la restrictiva regulación que de la iniciativa legislativa popular se ha hecho

(9) A este respecto puede verse PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, enero-abril, 1987, pp. 92-94.

(10) PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *op. cit.*, p. 291.

(11) FERRAN CAMPS, *op. cit.*, pp. 25.

en nuestro país; sin embargo, la mayor parte de la doctrina coincide en que dicha tensión no debería existir (12), y que mecanismos como el de la iniciativa legislativa popular, más que tratar de sustituir al modelo representativo, intentan perfeccionarlo y complementarlo. En este sentido, ya afirmaba Kelsen (13) que la iniciativa legislativa popular es una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ideada para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa frente a los mismos.

Si bien poco se puede añadir al planteamiento kelseniano, debo apuntar que también en nuestro país la doctrina ha utilizado derroteros similares. Incluso con anterioridad a la obra de Kelsen, Casado (14) consideraba que la iniciativa legislativa popular es un eslabón intermedio entre la democracia directa y el régimen parlamentario; a posteriori, en nuestra doctrina más reciente, las tesis del austriaco las han mantenido autores como Contreras (15) o Tudela (16), para quien la iniciativa legislativa popular es un instrumento de participación política que se establece en sistemas de democracia representativa al objeto de complementar los cauces naturales y ordinarios de la misma.

Un tanto más original es el planteamiento de Aguiar de Luque (17), según quien la democracia participativa no se propone plantear una alternativa al sistema representativo, pero tampoco complementarlo

(12) Algunos autores aún sostienen tesis sobre la tensión entre ambos modelos. Al respecto puede verse ADOLFO MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «La iniciativa legislativa popular», en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 1729.

(13) HANS KELSEN, *Esencias y valor de la democracia*, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1934, pp. 65-66.

(14) JOSÉ MARÍA CASADO PALLARÉS, *op. cit.*, p. 11.

(15) MANUEL CONTRERAS CASADO, «Parlamento y participación directa de los ciudadanos», *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3, 1997, p. 221; MANUEL CONTRERAS CASADO, «Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica», *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, mayo-agosto, 1986, p. 75.

(16) JOSÉ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 99.

(17) LUIS AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en: TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA y GONZÁLEZ-TREVIJANO (Dir.), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2000, p. 69.

con unas puntuales instituciones de participación directa que rectifiquen lo excesos del régimen parlamentario. Se trata, de abrir unas vías alternativas de participación directa del ciudadano en procesos colectivos de decisión de muy heterogéneo ámbito, que sin renunciar a la dimensión utópica de la democracia directa, ni a la utilización de las instituciones de democracia semidirecta del constitucionalismo precedente, reduzcan de facto el monopolio ostentado en la toma de decisiones públicas por la clase política profesionalizada.

El propio Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, en su primitiva versión –mantenida en lo que aquí se reproduce tras la reforma de 2006– después de indicar que «la Constitución conforma al régimen político español como una (...) democracia representativa [y que] la participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares (...)», reconoce que «ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública». Es en esa línea, donde se prevé «la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa», instrumentando «la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos», y posibilitando «la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria».

Se trataría, por tanto, de un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos públicos que facilitaría que los ciudadanos nos involucráramos más inmediata y directamente en la adopción de decisiones públicas, evitando los excesos del parlamentarismo. Y es que, como apunta Zulima Sánchez (18), el desencanto por la vida política conlle-

(18) ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía», *Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006. http://www10.gencat.net/drep/binaris/04_Zulima_tcm112-51425.pdf

va la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones, siendo la iniciativa legislativa popular una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta, o nuestra inquietud porque el tema no se aborde. De manera similar se manifiesta Tudela (19) cuando señala que, por su propia idiosincrasia, la iniciativa legislativa popular va a ser especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente provenientes de grupos no establecidos en el status quo político. Ahora bien, esto no es peyorativo, sino que refuerza la existencia de la figura: hay que implicar en el sistema a aquellos grupos y colectivos que no encuentran respuesta satisfactoria en los tradicionales agentes políticos. Supone una vía de comunicación entre el Parlamento y la sociedad. Debería ser (20) «un instrumento-puente entre la marginalidad política y la acción política oficial», lo que no significa que sólo deban caber en ella las demandas marginales. De similar forma se manifiesta Pérez Solá (21).

No obstante, como apuntaba Casado (22) en 1928, no podemos esperar grandes resultados de la práctica de estas instituciones en España, cuestión que no depende sólo de la educación intelectual y moral del pueblo, sino también, como se demostrará a continuación, de la estricta regulación establecida.

3. ANÁLISIS DE LA LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

A lo largo de las siguientes páginas se va a abordar la regulación que, en el ámbito estatal, se hace de la iniciativa legislativa popular a través del artículo 87.3 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/84, de 26 de marzo, reciente reformada mediante Ley Orgánica 4/06, de 26 de mayo. Ello no es óbice para que, en algunos casos y sin profundizar en

(19) JOSÉ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 100

(20) *Ibid.*, p. 109.

(21) NICOLÁS PÉREZ SOLA, «Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular», en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 604

(22) JOSÉ MARÍA CASADO PALLARÉS, *op. cit.*, pp. 73-74.

ello, se efectúen alusiones a la regulación que de la iniciativa legislativa popular hacen las Comunidades Autónomas (23), regulación que, en términos generales, presenta un marcado *seguidismo* respecto a la legislación estatal, pero que en casos concretos –como pueda ser el de Islas Baleares, Asturias o sobre todo, Aragón y Cataluña– desarrolla propuestas valientes que deberían ser tenidas en cuenta.

3.1. Primera Fase: Iniciación del procedimiento y admisión a trámite

3.1.1. ¿Quién inicia el procedimiento?

Si nos ceñimos al artículo 1 de la Ley, los legitimados para ejercer la iniciativa legislativa popular y, por tanto, quienes podrían iniciar el procedimiento son «los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral». Dicha disposición, sin embargo, no aporta demasiada luz sobre cuántos de esos ciudadanos pueden iniciar el procedimiento, ni cómo deben hacerlo, dejando absolutamente abierto el posterior desarrollo de la actividad.

La concreción –parcial, en todo caso– se produce en los siguientes artículos, en los que se hace referencia a una Comisión Promotora

(23) Al respecto, puede verse Ferran Camps, *op. cit.*, pp. 44-45; JORGE APELLÁNIZ BARRIO, «Iniciativa legislativa popular: experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja», en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 575-578; José Ramón Cólera Leirado, «La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia», en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 615-623; MANUEL CONTRERAS CASADO, «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: el caso de Aragón», en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 413-420; ARTEMI RALLO LOMBARTE, «Los derechos de participación en la Comunidad Valenciana», en: *Derechos constitucionales y sistemas de relaciones*, Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993, p. 95-129; ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Las instituciones de democracia directa en las Comunidades Autónomas», en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 367-373; ELISEO AJA FERNÁNDEZ y MARIA JESÚS LARIOS PATERNA, «Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, 1998, pp. 79-100.

como órgano legitimado para iniciar el procedimiento. Sin embargo, en otra evidente carencia de la Ley, no se hace referencia alguno al número de miembros que deben integrar dicha Comisión, ni tampoco a si deben constituirse formalmente. Por una parte, podemos entender que la Comisión –de composición numérica indeterminada– estará integrada por un número reducido de ciudadanos españoles mayores de edad e inscritos en el censo, pero sin que podamos determinar un número mínimo –¿podría ser una sola persona o harían falta, al menos, dos para dar satisfacción al término Comisión (24)?– ni máximo; por otra, tampoco parece necesario ningún acto formal de constitución de la Comisión, quedando ésta determinada en el instante en que se presenta la proposición de ley ante la Mesa del Congreso, acompañada de la relación de miembros que componen la Comisión. Dicha relación es, formalmente, el único documento que permite acreditar quiénes integran la Comisión Promotora que ha dado inicio al procedimiento.

Así las cosas, el órgano legitimado para dar el primer paso en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular es una Comisión Promotora que, salvo prueba en contrario, podría estar integrada por un mínimo de un ciudadano español, mayor de edad, e inscrito en el censo. En esta primera fase, dicha Comisión, por sí sola, sería suficiente para llevar a cabo los trámites previstos en la ley.

Cuestión distinta es que, si se alcanza la segunda fase, la proposición de ley presentada por la Comisión Promotora precise de un requisito de admisibilidad: la obtención de 500.000 firmas de ciudadanos españoles, mayores de edad e inscritos en el censo, que avalen y perfeccionen la proposición presentada, ya que se trata de un derecho de ejercicio colectivo (25).

(24) Cuestión distinta es que la Comisión, que generalmente estará vinculada a organizaciones políticas o sociales, por cuestiones prácticas y de división del trabajo esté integrada por un número mayor. Sin embargo, no creo que la Mesa del Congreso pudiera no admitir a trámite una proposición de ley presentada por una Comisión Promotora que únicamente estuviera integrada por dos miembros o incluso por uno.

(25) FRANCISCO ASTARLOA VILLENA, «La iniciativa legislativa popular en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10/11, 2002/2003, p. 290.

De esta forma, la Comisión es, cuanto menos, la artífice de la iniciativa y la que da inicio al procedimiento, estando legitimada para llevar a cabo todas las actuaciones previstas en la ley durante esta primera fase. Como dice Herrero Lera (26), pese a las numerosas atribuciones que tiene la Comisión Promotora, la ley no establece una definición clara de su naturaleza jurídica, ni de cuales sean los nexos y el tipo de relación que se establece entre sus miembros y el conjunto de ciudadanos que suscriben la iniciativa legislativa. Dejamos para un momento posterior la discusión sobre si el verdadero titular de la iniciativa legislativa popular es la propia Comisión o, por el contrario, lo son los ciudadanos que mediante sus firmas avalan el texto propuesto por la Comisión.

3.1.2. ¿Cómo se inicia el procedimiento?

Tal y como establece el artículo 4 de la Ley, el procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados –a través de la Secretaría General del mismo– de la documentación que se exige en el artículo 3.2.

Desde la reforma de 2006, el número de documentos a presentar se ha reducido, pasándose de tres a dos. En la actualidad son los siguientes:

- El texto articulado de la proposición de Ley, que irá precedido de una exposición de motivos; y
- La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa. Dicha relación debe incluir los datos personales de todos ellos.

Hasta la reforma de 2006, el artículo 3.2 exigía un tercer documento que venía recogido en su apartado b). Consistía en una explicación

(26) MIGUEL HERRERO LERA, «Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular» en Óscar Alzaga Villamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Madrid, Cortes Generales – Edersa, 1998, p. 286.

detallada de las razones que, a juicio de los miembros de la Comisión Promotora –y subsiguientemente de los firmantes– aconsejaban la tramitación y posterior aprobación del texto articulado que se presentaba.

Dicho tercer documento –que no se exigía a las proposiciones de ley procedentes de otros actores como, por ejemplo, los Parlamentos Autonómicos–, tenía sentido porque, de forma inexplicable, en el supuesto de que el texto llegara a tramitarse en vía parlamentaria, los miembros de la Comisión Promotora no estaban legitimados para comparecer en el Pleno de la Cámara y defender el texto presentado, convirtiéndose este documento en la única vía de defensa con la que contaban; así, de conformidad con el antiguo artículo 13.2, ahora reformado, al iniciarse la toma en consideración de la proposición, un Secretario de la Mesa procedía a la lectura de dicho documento. Como consecuencia de la reforma, la exigencia de este documento se ha eliminado, dado que el artículo 13.2, en su nueva redacción, prevé la posibilidad de que una persona designada por la Comisión Promotora pueda participar en la tramitación parlamentaria.

Sin embargo, el artículo 13.2 no establece de forma rotunda dicha participación, sino que la deja en manos de la regulación que, de la tramitación parlamentaria, hagan los Reglamentos de las Cámaras. Aunque posteriormente se volverá a incidir en esta cuestión, la no exigencia de este tercer documento es deseable desde el punto de vista de que significa que la Comisión puede defender sus planteamientos ante el Pleno de la Cámara, pero la situación actual ha quedado en una posición intermedia, pues la Ley ni exige el documento motivado, ni garantiza la participación de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria, pudiendo provocar un efecto perjudicial.

3.1.3. Trámite de admisión de la iniciativa

La Mesa del Congreso, de conformidad con el artículo 5.1 de la Ley, tiene 15 días para examinar la documentación que se le ha remitido y pronunciarse sobre su admisibilidad. Dicho plazo se considera desde la presentación de la documentación, salvo que la misma (artículo 4) se haya presentado fuera de los períodos ordinarios de sesiones,

en cuyo caso el plazo comenzará a transcurrir cuando se inicie el siguiente periodo ordinario.

3.1.4. Causas de inadmisión

La ley, en su artículo 5.2, enumera las causas de inadmisión de la proposición (27). Dichas causas, aunque han sido reducidas en 2006, siguen siendo, desde mi punto de vista, excesivas. Si bien algunos autores (28) tratan de agrupar las causas en bloques, vamos a hacer un tratamiento individualizado de cada una de ellas:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas

La Constitución enumera en su artículo 87.3 una serie de materias que quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular. Esas materias, y algunas otras, quedan concretadas en el artículo 2 de la Ley de la siguiente forma:

- Aquellas que, según el artículo 81 de la Constitución, son propias de las Leyes orgánicas; esto es, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (29).
- Las de naturaleza tributaria (30).

(27) Un estudio pormenorizado puede verse en María Jesús Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 219 y ss.

(28) M.^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, «La iniciativa legislativa popular», en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 275.

(29) En esta cláusula de cierre se incluyen algunas como la del Defensor del Pueblo (artículo 54 CE), la propia Iniciativa Legislativa Popular (artículo 87.3), el Consejo de Estado (artículo 107 CE) o el Tribunal Constitucional (artículo 165 CE), por poner algunos ejemplos.

(30) Al respecto puede verse EUGENIO SIMÓN ACOSTA, «Elucidario de la prohibición de iniciativa legislativa popular en materia tributaria», en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 2263-2274.

- Las de carácter internacional.
- Las referentes a la prerrogativa de gracia.
- Aunque no viene expresamente especificado en la Constitución, las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución, es decir, la Ley relativa a la planificación de la actividad económica general y la Ley de Presupuestos Generales del Estado (31), respectivamente.
- Si bien no viene expresamente citado en el artículo 87.3 de la Constitución, ni tampoco en la Ley de iniciativa legislativa popular (32), existe otro límite a ésta, que viene determinado en el artículo 166 de la Constitución, y que supone la imposibilidad de que los ciudadanos den inicio al trámite parlamentario-legislativo conducente a la reforma de la Constitución.

Como se observa, el número de materias excluidas es amplísimo, en una decisión que más que técnica, es de carácter político. Es obvio que resulta difícil la reducción de materias excluidas si no se lleva a cabo una reforma constitucional, ya que únicamente la ley de planificación económica del artículo 131 es de incorporación novedosa por la ley. No obstante, la excesiva restricción de materias –que según el Preámbulo de la ley se debe a que se trata de «campos normativos particularmente delicados»–, unida a las numerosas exigencias que luego apuntaremos, dificultan la viabilidad de este mecanismo.

b) Que no se haya cumplimentado la presentación de la documentación formalmente requerida en el artículo 3.2.

Esta causa resulta lógica y, además, en líneas generales, permite subsanación. La Mesa del Congreso debe comunicarlo a la Comisión Promotora, que dispondrá de un mes para subsanar.

(31) Esta segunda también deriva de la Constitución, puesto que el 134 reserva la iniciativa para el Gobierno exclusivamente.

(32) La reciente reforma de 2006 debería haber incluido en el texto de la Ley esta limitación que resulta evidente del contenido constitucional, pero que también podría haberse especificado a nivel legal.

- c) Que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.

El recurso a la falta de homogeneidad es excesivamente vago, y deja demasiado margen de discrecionalidad a la Mesa del Congreso. Es un requisito que no se establece para proposiciones de ley provenientes de otros actores –Cámaras de las Cortes Generales y Parlamentos autonómicos– y que vuelve a evidenciar el trato desfavorable que se presta a los ciudadanos en este ámbito. El texto de esta causa de inadmisión ha sufrido una leve modificación al sustituirse el término «diversas» por «distintas» y añadirse una «y» a continuación, sin que considere que supone un cambio sustancial a los efectos de discrecionalidad que hemos apuntado.

- d) Existencia previa, en el Congreso o el Senado, de un proyecto o proposición de ley que, cuanto menos, esté en trámite de enmiendas y verse sobre el mismo objeto.

Esta causa puede tener sentido siempre que además de versar sobre un mismo objeto, el contenido sea similar, pero sobre una misma materia pueden existir planteamientos muy distintos, por lo que ¿por qué cerrar esta vía de acceso a la ciudadanía?

- e) Que reproduzca otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada en la legislatura en curso.

Esta causa de inadmisión tiene más sentido que la anterior puesto que ya no se habla de versar sobre un mismo objeto –donde los contenidos pueden ser distintos–, sino de tener contenidos iguales o sustancialmente equivalentes. Sin embargo, la causa de inadmisión debería ser más laxa y no establecer la inadmisión por el hecho de que se haya presentado otra iniciativa de igual contenido en la misma legislatura, sino porque se haya llegado a admitir a trámite y se haya pasado a la segunda fase. En caso contrario, nos podemos encontrar en un caso como el de la iniciativa sobre pensiones de jubilación para administradores familiares, en el que la Mesa del Congreso inadmitió la iniciativa al considerar que vulneraba las causas del 5.2, letra a), ya que la materia que abordaba la iniciativa era una de las excluidas; la Comisión

no compartía dicho criterio y recurrió al Tribunal Constitucional, quien en su Auto 26/1985, de 16 de enero, desestimó el recurso de amparo y concedió la razón al órgano rector del Congreso de los Diputados por considerar que la iniciativa legislativa popular tenía naturaleza tributaria; la Comisión Promotora modificó el contenido de la iniciativa legislativa popular y la presentó de nuevo, y en dicho instante se inadmitió alegando que reproducía otra de contenido substancialmente equivalente presentada en la misma legislatura. Por tanto, la causa debería haberse modificado, debiendo establecer, no que se hubiera presentado, sino que se hubiera admitido a trámite otra iniciativa equivalente.

- f) Indicar que, además, el texto de la ley, en su redacción original, incluía una sexta causa de inadmisión que ha sido eliminada en la reforma de 2006. La ley, en una medida desproporcionada, establecía como causa de inadmisión *la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular*. Como decía García Martínez (33) «una proposición no de ley es una figura totalmente ajena al objeto del procedimiento legislativo que no tiene carácter normativo, no existiendo en consecuencia razón válida para que su aprobación por una Cámara pueda impedir una iniciativa cuyo objeto es proponer una regulación normativa; aun en el caso de que coincidan la materia objeto de la proposición no de ley y el de la iniciativa legislativa popular, la finalidad divergente de las dos instituciones tendría que conducir a un tratamiento diferenciado y sin interferencias». En un sentido similar se manifestaba Contreras (34).

Pese a la eliminación, como no podía ser menos, de la sexta causa de inadmisión, los vastísimos límites que se establecen para la ejercicio de la iniciativa legislativa popular demuestran la desconfianza que existe hacia la institución, recelo que ya se evidenciaba en un fragmento del Preámbulo que ha sido extirpado en la reforma de 2006, y en el que se consideraba «la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que

(33) MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 277

(34) MANUEL CONTRERAS CASADO, «Parlamento y participación (...)», *op. cit.*, p. 225.

no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría». Que este fragmento ya no se incluya en el Preámbulo no es óbice para que su esencia se mantenga, y las causas de inadmisión, en muchos casos excesivas y discrecionales (35), sigan dificultando el ejercicio de este mecanismo.

3.1.5. Resolución

La Mesa de la Cámara, una vez analizados los documentos y valoradas las posibles causas de inadmisión, emitirá una resolución admitiendo o no la proposición de ley; dicha resolución será publicada en la forma establecida por el Reglamento del Congreso de los Diputados, y notificada a los miembros de la Comisión Promotora.

Si la resolución fuera favorable se daría inicio a la segunda fase del procedimiento, la de la recogida de firmas; si no fuera así, el procedimiento fenecería aquí, si bien cabría la posibilidad de recurrir la resolución ante el Tribunal Constitucional.

3.1.6. Recurso de amparo contra la inadmisión ante el Tribunal Constitucional

La resolución emitida por la Mesa del Congreso inadmitiendo la proposición no de ley es recurrible en amparo ante el Tribunal Constitucional; dicho recurso se tramitará, como cualquier otro recurso de amparo, según lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Lógicamente, la Comisión promotora, que es quien presentó la proposición de ley ante la Cámara Baja de nuestras Cortes Generales, es la

(35) Para JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y PILAR MARTÍNEZ FERRERO, «Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, julio-diciembre, 1996, p. 571, la competencia de la Mesa se debe limitar a aspectos formales, eliminándose así todo riesgo de discrecionalidad. Desde esta perspectiva, sólo podrían aceptarse, según ellos, las dos primeras causas de inadmisión 5.2 a y b, debiendo rechazarse las restantes.

legitimada para interponer dicho recurso de amparo, recurso que, de conformidad con el artículo 42 de la LOTC se presentará directamente ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de recurrir a la vía judicial ordinaria, en el plazo de tres meses desde que la decisión de la Mesa del Congreso sea firme.

Si la Ley está permitiendo que la resolución que inadmita la proposición de ley sea recurrible en amparo es porque considera que se está vulnerando un derecho fundamental de los que, según el artículo 53.2 de la Constitución (y 41 de la LOTC), posibilitan la utilización de este recurso extraordinario. Lógicamente, el derecho vulnerado no puede ser otro que el ya apuntado derecho de participación en los asuntos públicos, derivado del artículo 23.1 de nuestro texto fundamental.

Si el Tribunal considerara que la proposición no incurre en causa alguna de inadmisión, dando por tanto la razón a la Comisión Promotora, el procedimiento seguiría su curso, dándose paso a la segunda fase, la de recogida de firmas; si sucediera lo contrario, esto es, que el Tribunal entendiera que existen irregularidades, el procedimiento finalizaría, salvo que dichas anomalías fueran subsanables y la Comisión se aviniera a repararlas.

3.2. Segunda fase: recogida de firmas

3.2.1. El número de firmas

Como se dijo anteriormente, quien da inicio al procedimiento es la Comisión Promotora, pero para que la proposición de ley presentada quede perfeccionada y pueda llegar a tramitarse en el Parlamento, se exige que la misma venga avalada, de conformidad con la Constitución y con el artículo 3.1 de la ley, por la firma de, al menos, 500.000 electores. Por tanto, si el texto llega a ser admitido a trámite, la siguiente función a desempeñar por la Comisión Promotora es la de recoger firmas.

La cifra de firmas exigida es elevada, especialmente si consideramos que muchas de las materias que mayor interés pueden despertar en los ciudadanos están excluidas de la iniciativa legislativa popular.

Así, la obtención de este número de firmas para proposiciones de ley sobre cuestiones de segundo nivel –que son las que están al alcance de la institución– se complica. Durante la tramitación parlamentaria del artículo 87.3 de la Constitución, que según Camps refleja la desconfianza de las fuerzas parlamentarias en una democracia fuertemente participativa (36), hubo intentos, como el del Senador Xirinacs Damians (37), de reducir el número de firmas exigidas, pero no llegaron a buen puerto.

Al igual que se ha hecho en algunas Comunidades Autónomas –como es el caso de Cataluña– yo apostaría por una reducción en el número de firmas que hiciera menos rigurosas las exigencias y nos aproximara a las legislaciones de otros países; como indica Carlos Gutiérrez, «por ejemplo, la Constitución italiana tan sólo exige una décima parte de las firmas requeridas en nuestro caso, es decir, cincuenta mil, y la austriaca cien mil» (38).

3.2.2. Plazo

Una vez la proposición de ley ha sido admitida a trámite por la Mesa del Congreso (o por el Tribunal Constitucional, tras recurso de amparo), ésta lo comunica a la Junta Electoral Central quien, a su vez, notifica la admisión de la proposición a la Comisión Promotora. Según Acuerdo de la propia Junta Electoral Central, de 17 de octubre de 1990, desde el momento en que la Comisión Promotora recibe dicha notificación (y no desde que se emite, como da a entender el artículo 7.3) comienza a contar el plazo de recogida de firmas, pudiendo darse

(36) FERRAN CAMPS, *op. cit.*, p. 32.

(37) En la Comisión de Constitución del Senado, el senador Xirinacs Damians pidió que se rebajara a 100.000 el número de firmas exigidas para presentar una iniciativa legislativa popular, al considerar que 500.000 firmas «es una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia directa». Como es obvio, la propuesta del Senador Xirinacs fue rechazada. Puede verse en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2ª edición)*. Tomo III, Madrid, Cortes Generales, 1989, p. 3866-3869.

(38) CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*, <http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>

inicio a la misma. Cualquier firma que hubiera podido recogerse con anterioridad a dicho momento carecería de validez.

El plazo establecido en origen era de seis meses, si bien cabía prórroga de tres meses más si existía causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. La reforma de 2006 ha sido sensible a las dificultades que genera la recogida de firmas y ha ampliado el plazo de seis a nueve meses, manteniendo la posibilidad de ampliación por tres meses más en idénticos términos a los apuntados.

La Comisión Promotora debe entregar a la Junta Electoral Central (ya no a las Juntas Electorales Provinciales) las firmas recogidas antes del agotamiento del plazo, caducando –en caso contrario– la iniciativa.

3.2.3. Procedimiento de recogida de firmas

Como resulta lógico, la recogida de firmas no puede llevarse a cabo en un soporte cualquiera, regulando la ley el procedimiento adecuado para ello. En esencia, las firmas se recogen sobre pliegos, que se presentarán en papel de oficio, y estarán debidamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central. Dichos pliegos deben contener el texto íntegro de la proposición, estableciéndose en el artículo 8.2 las medidas a adoptar en el caso de que el texto de la proposición sea muy amplio.

Por lo que respecta al idioma en el que estarán redactados dichos pliegos, nada se decía en el texto original de la ley, situación que se ha paliado en la nueva redacción de 2006 en la que se establece que deberán estar escritos en castellano, si bien, para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial, se permitirá el uso conjunto de ambas.

Cada uno de los signatarios harán constar, junto a su firma, su nombre y apellidos, su número del documento nacional de identidad, y el municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

Como se observa, el procedimiento de recogida de firmas ha sido, hasta ahora, puramente artesanal. Sin embargo, son muchas las voces que han considerado que, en el procedimiento de recogida de firmas, se

debía avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías, considerando Internet como un medio idóneo para difundir una proposición de ley de iniciativa legislativa popular y para articular sistemas de recogida de firmas más sencillos. Así, Tudela (39) ha afirmado, de forma genérica, que las nuevas tecnologías «permiten hacer porosa y permeable la acción política» y, en concreto, refiriéndose a la cuestión que nos ocupa, que «se trataría de utilizar las ventajas derivadas del desarrollo de las nuevas tecnologías para reforzar la iniciativa legislativa popular» (40).

Dicho reforzamiento, en cierta medida, se ha producido ya que el artículo 7 de la ley ha incorporado un nuevo párrafo, el cuarto, en el que se indica que «las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente»; entiendo que dicha legislación debe ser la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (41).

3.2.4. Autenticación de las firmas

Para evitar fraudes, las firmas deben ser autenticadas, correspondiendo dicha labor a un Notario, un Secretario Judicial, o el Secretario municipal de la localidad en cuyo censo se halle inscrito el firmante. Además, la ley sí ha facilitado en este punto la labor de la Comisión Promotora, posibilitando que, junto a los anteriores, también exista la posibilidad de autenticación a través de fedatarios especiales designados por la propia Comisión Promotora.

Dichos fedatarios especiales han de ser ciudadanos españoles, en posesión de sus derechos civiles y políticos, que carezcan de antecedentes penales, y que juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas. En caso de falsedad, incurrirán en las responsabilidades penales legalmente previstas.

(39) JOSÉ TUDELA ARANDA, *op. cit.*, p. 110.

(40) *Ibid.*, p. 113.

(41) En todo caso, no debe entenderse que la cuestión de la firma electrónica es tan sencilla como enviar un correo electrónico a través de Internet dando apoyo a una iniciativa sino que, desde mi punto de vista, se debe contar con el correspondiente certificado de firma electrónica, cuestión que todavía está lejos de generalizarse en nuestro país.

La autenticación desarrollada por cualquiera de los anteriormente citados (notario, secretario judicial, secretario municipal o fedatario especial) puede hacerse colectivamente pliego por pliego, debe indicar la fecha de la misma, así como el número de firmas contenidas en cada pliego.

3.2.5. Presentación, comprobación y recuento de firmas

Como ya se dijo, antes de agotarse el plazo de nueve meses (o su prórroga) hay que hacer llegar los pliegos que contienen las firmas recogidas a la Junta Electoral Central; aunque no se explicita, también deberán hacerse llegar, lógicamente, las firmas electrónicas. La Junta Electoral Central, a su vez, los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que compruebe la inscripción de los firmantes y lleve a cabo un recuento inicial.

La Junta Electoral Central, tras recibir certificación de la Oficina del Censo Electoral, procederá a la comprobación y recuento definitivos, declarando inválidas y no computando aquellas firmas que no reúnan los requisitos fijados en la ley.

El procedimiento finalizará mediante la remisión al Congreso de los Diputados de certificación acreditativa del número de firmas válidas que la proposición ha obtenido, procediendo posteriormente a la destrucción de los pliegos que obren en su poder.

Si la proposición ha alcanzado el número mínimo constitucional y legalmente exigido –500.000 firmas– se dará paso a la tercera fase, la de tramitación parlamentaria, posibilitándose también que la Comisión Promotora perciba una compensación económica por los gastos realizados; en caso, contrario, el procedimiento finalizaría aquí.

3.2.6. Compensación económica a la Comisión Promotora

El artículo 15 de la ley establece que si la proposición de ley alcanza la fase de tramitación parlamentaria –no es necesario que se supere la toma en consideración–, el Estado resarcirá a la Comisión

Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas.

La primera cuestión a destacar es la elevada exigencia de la ley para hacer efectiva la indemnización. Es evidente que el Estado –todos los ciudadanos– no tenemos por qué hacer frente a compensaciones derivadas de cualquier proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular, pues en muchos casos pueden ser irrisorias o alcanzar un número irrelevante de firmas; pero no lo es menos que el miedo a no conseguir el número mínimo de firmas exigido para llegar a la fase de tramitación parlamentaria –recordemos que las materias son de segundo orden, lo que dificulta la obtención– puede frenar a las Comisiones promotoras a iniciar un camino largo y costoso, en el que además de tiempo y esfuerzo hay que llevar a cabo una importante inversión económica (impresión, publicidad, desplazamientos, actos, etc.) que no se sabe si se recuperará.

La importancia de la inversión económica se demuestra en el segundo párrafo del artículo 15, que establece que la compensación estatal no podrá superar, en ningún caso, los 300.000 euros. Es decir, que la previsión es que incluso se pudiera superar dicha cifra, que se ha actualizado en 2006 –frente a los 30 millones de pesetas de los que hablaba la ley en su redacción original– y será revisada anualmente de acuerdo con las variaciones del Índice de Precios al Consumo (IPC). Para que pueda producirse la indemnización, se precisa que la Comisión justifique debidamente los gastos.

Tal vez, para paliar un tanto los esfuerzos económicos de la Comisión Promotora, se hubiera podido establecer una compensación a razón de una cantidad fija por firma obtenida, siempre que el número de firmas hubiera superado un mínimo (300.000, por ejemplo), aunque no se obtuvieran las 500.000 que abren la posibilidad de tramitación parlamentaria. Otra opción hubiera sido adoptar un sistema similar al catalán, en el que se posibilita la concesión de un pequeño anticipo económico a la Comisión Promotora (Artículo 17, Ley 1/2006).

En 1994 –dieciséis años después de la entrada en vigor de la Constitución, y habiendo transcurrido una década desde la aprobación de la

ley orgánica de desarrollo, la 3/84– se produjo el primer caso en que una proposición de ley presentada por iniciativa legislativa popular –versaba sobre la financiación del sistema educativo– superaba la fase de recogida de firmas y comenzaba su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Ante la novedad, la Secretaría General del Congreso de los Diputados se vio en la necesidad de elaborar sendos informes que complementarían la regulación legislativa; el segundo de ellos, de 19 de abril de 1995, hacía referencia a la compensación económica a percibir por la Comisión Promotora y establecía, por un lado (42), que era la publicación de la proposición de ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el acto que generaba el derecho a percibir la compensación y, por otro (43), que la obligación de hacer efectiva la compensación corresponde al Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, sin hacer especial mención a la forma en que la Comisión Promotora debe justificar sus gastos.

Indicar, por último, que la novedosa Disposición Adicional Segunda de la ley establece que el Gobierno deberá incluir como obligación de gasto, en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio, la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

3.3. Tercera fase: Tramitación parlamentaria

3.3.1. Publicación e inclusión en el orden del día

Desde que el Congreso de los Diputados, a través de su Mesa, tiene conocimiento de que la proposición ha obtenido el número de firmas exigido, se da inicio a la fase de tramitación parlamentaria. El primer paso sería la publicación del texto –en el BOCG, se entiende– para, posteriormente, ser incluido en el orden del día del Pleno.

(42) Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 204-205.

(43) *Ibid.*, p. 212.

Una novedad loable de la reforma de 2006 es la fijación de un plazo para la incorporación del texto al orden del día del Pleno. El plazo, de 6 meses, debería comenzar a contabilizarse –aunque no lo explicita la ley– desde el momento en que el Congreso tiene conocimiento mediante notificación fehaciente de la consecución de las firmas. Se trata de un plazo amplio, pero no cabe duda de la mejoría que genera la inclusión del mismo, pues en caso contrario la Mesa y la Junta de Portavoces del Congreso tenían absoluta autonomía para posponer indefinidamente la incorporación del texto al orden del día. De hecho, era una reclamación de la que se hacía eco la mayor parte de la doctrina; valgan, por todas, las palabras de Alonso y Martínez (44) quienes consideraban necesario fijar un plazo máximo para la celebración de la toma en consideración, ya que en caso contrario se puede paralizar la iniciativa, dada la libertad que el Reglamento otorga al Presidente y a la Junta de Portavoces para fijar el orden del día; además, el aplazamiento de esa inclusión, según ellos, supondría dejar en suspenso el derecho a la Comisión Promotora al resarcimiento de los gastos, que la ley difiere al momento en que la proposición alcance su tramitación parlamentaria.

3.3.2. Tramitación parlamentaria *strictu sensu*

La proposición de ley inicia su tramitación con el sometimiento a la toma en consideración del Pleno del Congreso de los Diputados. Esto supone que, tras el inmenso esfuerzo que ha realizado la Comisión Promotora para conseguir las firmas, la decisión del Pleno de no tomar en consideración el texto daría al traste con todo el proceso. El castigo, como puede verse, es excesivo. De hecho, podría haberse evitado este trámite, y remitirse directamente el texto, como si de un proyecto de ley se tratara, a la comisión permanente legislativa correspondiente, abriéndose el plazo de enmiendas. La opción elegida no ha sido esta, aunque se discutió durante la redacción de la ley de iniciativa legislativa popular (45) al considerarse que siendo la iniciativa popular, por mandato constitucional, perfecta, no era necesaria la toma en consideración.

(44) JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y PILAR MARTÍNEZ FERRERO, *op. cit.*, p. 574.

(45) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, nº 48.1, 4 de julio de 1983.

Por otra parte, nada se dice en la ley sobre la remisión o no al Gobierno de la proposición nacida de la iniciativa legislativa popular para que el ejecutivo conceda la oportuna conformidad presupuestaria. Ahora bien, como dice Herrero Lera (46), ello no debe entenderse como una excepción a la regla general, por lo que estas proposiciones, como todas, deberían ser remitidas al Gobierno. De hecho, los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados han afirmado (47) que «las Proposiciones de Ley de iniciativa popular deben ser comunicadas al Gobierno a los dos efectos (48) previstos en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso, por virtud de lo dispuesto en el artículo 127, así como que, en relación con las mismas, también opera el plazo de treinta días establecido en el artículo 126.3».

Centrándonos en el debate parlamentario, se debe indicar que la redacción legislativa original excluía del mismo a la Comisión Promotora, que carecía de la posibilidad de intervenir ni siquiera para plantear su postura y defensa. De hecho, la toma en consideración se iniciaba con la lectura del documento que en su momento presentó la Comisión Promotora, y que servía de memoria justificativa de la proposición. La injusta decisión –que discriminaba a esta proposición frente a las que, por ejemplo, provenían de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas– merecía ser cambiada, ajustándola a postulados más modernos que ya se recogían, por ejemplo, en la ley autonómica de Aragón y que, recientemente ha incorporado Cataluña. Autores como, por ejemplo, Pérez Solá (49) consideraban que «la posibilidad de permitir la comparecencia ante el Pleno de algún miembro de la Comisión Promotora, contribuiría en gran medida a la defensa de la propuesta». El cambio se ha producido, eliminándose –como ya se

(46) MIGUEL HERRERO LERA, *op. cit.*, p. 287.

(47) Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, septiembrediciembre, 1995, pp. 195-196.

(48) Su criterio respecto a la toma en consideración, por un lado, y su conformidad presupuestaria en relación a un incremento de créditos o disminución de ingresos, por otro.

(49) NICOLÁS PÉREZ SOLÁ, *op. cit.*, p. 613.

apuntó— la exigencia del documento justificativo y posibilitándose que la Comisión Promotora *no se quedara a las puertas del Parlamento* y pueda designar una persona para defender la proposición de ley. En todo caso, hay que destacar que el artículo 13.2 de la Ley dice que la tramitación se deja en manos de los Reglamentos de las Cámaras, que *podrán* contemplar la designación de dicho participante. Ese *podrán*, provoca que la ley no garantice la presencia de la Comisión Promotora, cuyo representante podrá intervenir, o no, en función de lo que determine el Reglamento de cada Cámara, pudiendo incluso producirse la paradoja de que una Cámara, en virtud de su autonomía, lo permita y la otra no. A día de hoy, salvo desconocimiento por mi parte, los Reglamentos no se han adaptado a las novedades introducidas en la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular; así, el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados habla de una Delegación para las proposiciones de ley provenientes de las Asambleas autonómicas, pero no dice nada para las de iniciativa legislativa popular; nada establece tampoco el Reglamento del Senado.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la toma en consideración del texto se convierte en el elemento clave que determina si la proposición supera el listón y entra de lleno en el procedimiento legislativo o si, por el contrario, no supera la fase preliminar, finalizando ahí la cuestión. Como consecuencia del sometimiento a la toma en consideración, se abre el debate sobre si realmente la iniciativa popular merece el calificativo de legislativa o no, existiendo autores que consideran que el verdadero acto de iniciativa legislativa es el de la Cámara cuando asume como propia la iniciativa popular que se ha sometido a su consideración. Así García Martínez (50) afirma que la llamada iniciativa popular es ciertamente un acto de iniciativa, pero no propiamente legislativa puesto que la presentación de la proposición, superados los trámites iniciales, no pone en marcha el procedimiento legislativo; es evidente que la iniciativa popular obliga al Congreso a dar una respuesta sobre la misma, pero esta respuesta puede perfectamente ser la negativa de la Cámara a considerar aquella iniciativa, con lo que no llegará a establecerse ninguna vinculación entre la iniciativa popular y el procedimiento

(50) MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 286-287.

legislativo, que no llegará a iniciarse. Esta situación, de carácter evidentemente teórico y doctrinal, presenta, sin embargo, una interesante cuestión práctica como es la de la posibilidad o no de que la Comisión Promotora retire la iniciativa

3.3.3. Retirada de la iniciativa

Nadie discute que la Comisión Promotora, la consideremos titular del derecho o no, es la verdadera *dueña* de la proposición de ley desde el origen del procedimiento y hasta el instante en que la Junta Electoral comunica a la Mesa del Congreso la consecución de las 500.000 firmas. Durante todo ese proceso, si lo considera oportuno, estaría capacitada para retirar la iniciativa y finalizar el procedimiento.

Sin embargo, ¿qué sucede desde el instante en que el texto queda perfeccionado con las 500.000 firmas y el Congreso recibe notificación de ello por parte de la Junta Electoral? Podríamos diferenciar dos sub-fases: una primera, entre la notificación y el debate de toma en consideración; y una segunda, tras dicho debate, si bien esta fase sólo tiene sentido si la Cámara ha decidido tomar en consideración el texto pues, en caso contrario, el texto ya habría sido retirado.

En la primera de esas fases, la iniciativa sigue siendo de la Comisión Promotora y, desde mi punto de vista, mediante escrito dirigido a la Mesa podría solicitar la retirada del texto; en todo caso, no todos los autores consideran lo mismo y algunos, como Cabrera (51), entienden que desde el momento en que el texto se ha perfeccionado con el apoyo de las firmas, sólo el conjunto de firmantes –es decir, un mínimo de 500.000 personas– podría retirar la proposición, firmando de nuevo para ello. Lógicamente, la propuesta de Cabrera es inviable, por lo que haría imposible la retirada de la iniciativa. En todo caso, resulta difícil pensar –tras el esfuerzo recolector de firmas– en un motivo que pueda llevar a la Comisión Promotora a querer retirar la iniciativa en este instante.

(51) MANUEL ÁNGEL CABRERA ACOSTA, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 16, 1999, p. 53.

Más sentido puede tener que la Comisión quiera hacer desaparecer el texto en la segunda de las subfases, es decir, cuando ha superado la toma en consideración y está en trámite de enmiendas. ¿Por qué? Porque es perfectamente posible que la introducción de enmiendas en el texto desvirtúe la proposición inicial, provocando que el parecido entre el texto que se publicó al inicio y el que vaya a ser definitivamente votado y aprobado por la Cámara sea inexistente (52). Sin embargo, si decimos que la iniciativa, una vez superada la toma en consideración, ha sido asumida por la Cámara, dicha retirada no va a ser posible, como de hecho no lo es. A mi parecer, coincidiendo con Alonso y Martínez (53), la Comisión Promotora debería tener la oportunidad, en cualquier momento anterior a la aprobación definitiva del texto, de poder retirarlo para evitar que se desvirtuaran sus iniciales pretensiones.

3.3.4. Caducidad

Un aspecto positivo –y más favorable frente a otras proposiciones de ley– de la legislación sobre la materia, es que la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras no decaerá al disolverse ésta. Es posible que su procedimiento, a juicio de la Mesa de la Cámara, se retrotraiga a un trámite anterior, pero en ningún caso hasta el punto de tener que presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido las firmas exigidas, lo que supondría un esfuerzo similar al de Sísifo.

Dado el cariz general del texto, esta disposición es favorable para los ciudadanos, y lo era especialmente antes de la reforma de 2006, cuando la Mesa no tenía plazo para incluir la proposición de ley en el orden del día, lo que podía dilatar sobremanera su tramitación, incluso hasta el punto de provocar, con su dejadez, la llegada del final de la

(52) Un claro ejemplo lo tenemos en una iniciativa legislativa popular presentada en Cataluña cuyo objetivo era prohibir la incineración de residuos; tras su paso por el Parlamento catalán, se aprobó el texto, pero con numerosas modificaciones que hicieron que una proposición prohibitiva se convirtiera en una ley regulativa.

(53) JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y PILAR MARTÍNEZ FERRERO, *op. cit.*, pp. 569-570.

legislatura. Sin embargo, siendo positiva no es excepcional, aunque la culpa de ello no es de la ley, sino del principio –lógico, por otra parte– de que la actuación de una Cámara no puede afectar a la siguiente. Así, una proposición de ley que haya superado el trámite de toma en consideración y que vea como se disuelve el Parlamento, tendrá que volver a ser sometida a toma en consideración por parte del nuevo que, lógicamente, podría denegarla.

4. EXPERIENCIA PRÁCTICA: LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN ESPAÑA (1983-2007) (54)

Si después de todo lo anterior aún queda alguien que considere que la iniciativa legislativa popular, con todas las exigencias que presenta, puede tener algún tipo de éxito en España, cambiará rápidamente de idea una vez compruebe los datos que a continuación vamos a referir.

Como se desprende de la Tabla I, hasta la fecha (55) se han iniciado en nuestro país 45 procedimientos de iniciativa legislativa popular (56), de los cuáles 40 han finalizado y 5 están todavía pendientes, encontrándose éstos en distintas fases del procedimiento. Sin hacer referencia a los pendientes –que no sabemos en qué fase finalizarán o si llegaran a convertirse en ley– y centrándonos en los 40 finalizados, hay que indicar que, de ellos, 31 no alcanzaron la tramitación parlamentaria (15 se inadmitieron a trámite, 1 fue retirado por la Comisión promotora, y otros 15 caducaron antes de conseguir las firmas); por tanto, únicamente 9 proposiciones consiguieron ser admitidas a trámite y reunir las firmas suficientes para someterse a la toma en consideración del Congreso, formalidad en la que cayeron 8 de ellas y que sólo fue superada por 1. Dicha proposición de ley llegó a convertirse en ley, si bien, para ello, se subsumió en otra iniciativa parlamentaria. Los datos, sin duda, sobrecogen.

(54) Aunque la Ley Orgánica 3/84, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular, data obviamente, de 1984, aquí se hace referencia a 1983 porque en ese año se presentó la primera iniciativa de este tipo, relativa al mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo.

(55) El trabajo se ha cerrado a fecha de 31 de octubre de 2007

(56) De los textos presentados, 3 reiteraban contenidos presentados con anterioridad.

TABLA I

NÚMERO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES PRESENTADAS
(1983-2007) EN CADA LEGISLATURA Y RESULTADO DE SU TRAMITACIÓN

Legislatura (57)	Número de iniciativas	Resultado de tramitación					
		Inadmitidas a trámite	Retiradas	Caducidad firmas	Rechazadas toma consideración	Aprobadas	Pendientes
Segunda (1982-1986)	3	3	0	0	0	0	0
Tercera (1986-1989)	2	0	0	2	0	0	0
Cuarta (1989-1993)	6	2	1	3	0	0	0
Quinta (1993-1996)	6	3	0	1	1	1	0
Sexta (1996-2000)	9	1	0	5	3	0	0
Séptima (2000-2004)	9	3	0	3	3	0	0
Octava (2004-2007)	10	3	0	1	1	0	5
TOTAL	45	15	1	15	8	1	5

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

La primera iniciativa legislativa popular que consiguió superar la fase de recogida de firmas y comenzar su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados fue la relativa a la regulación de la financiación del sistema educativo. Dicha proposición se presentó en la V Legislatura, pero fue trasladada a la VI, donde fue rechazada en la toma en consideración. Ante la novedad de la tramitación parlamentaria de una proposición de ley de iniciativa popular, la Secretaría General del

(57) Se tiene en cuenta la Legislatura en la que se presentó la iniciativa, si bien, en algunos casos, la finalización del procedimiento tuvo lugar en la Legislatura siguiente.

Congreso de los Diputados (esto es, sus servicios jurídicos) se vieron en la necesidad de elaborar un informe, de 8 de febrero de 1995, para explicar los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de la iniciativa que había superado el número de firmas.

Como se ha indicado, sólo una iniciativa ha conseguido convertirse en Ley, y ello, tras refundirse con dos proposiciones de ley de origen parlamentario. Se trató de la proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias que, impulsada por los Colegios de Administradores de fincas urbanas en la V Legislatura, culminó en la aprobación –ya en la VI Legislatura– de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal. Es el único resultado positivo obtenido hasta la fecha, si bien, como se ha comentado, en este instante hay 4 iniciativas en fase de tramitación.

Lógicamente, no vamos a entrar a analizar en profundidad cada una de las iniciativas presentadas (58), aunque de las siguientes Tablas se desprenden los datos básicos sobre cada una de ellas.

TABLA II
INICIATIVAS INADMITIDAS A TRÁMITE EN TÉRMINOS ABSOLUTOS

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Segunda	Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)	03/11/1983
Segunda	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	18/06/1984
Segunda	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	08/03/1985
Cuarta	Pensiones de jubilación para administradores familiares	21/08/1990

(58) Algunos casos pueden verse en Ferran Camps, *op. cit.*, pp. 36-42; y Carlos Gutiérrez Vicén, *op. cit.*; y en ALEJANDRO RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Cuarta	Promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte	13/10/1992
Quinta	Elaboración de un programa Plurianual de adaptación del viñedo	19/05/1994
Quinta	Fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos	20/06/1994
Quinta	Estatuto jurídico del cuerpo humano	03/05/1995
Sexta	Acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a celebración de rifas, tómbolas y sorteos con premios metálico	17/02/1999
Séptima	Equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General	05/12/2001
Séptima	Derogación artículo 417 bis del CP y RD 2409/1986 sobre centros sanitarios y dictámenes para la interrupción del embarazo	28/07/2003
Séptima	Modificación de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y la LO 10/1995, del Código Penal	17/03/2004
Octava	Norma para aumentar baja de maternidad a 6 meses	21/04/2006
Octava	Creación de Agencia de Civiles por la Paz, en desarrollo de la ley 27/2005 de fomento y educación para la cultura de paz	25/07/2006
Octava	Soluciones para la crisis extraordinaria de Canarias como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva	13/10/2006

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

Como puede verse, un total de 15 iniciativas legislativas populares no han superado el primer escollo en su tramitación, resultando inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados. De la tabla anterior no se deriva que exista una relación material entre las distintas iniciativas, excepción hecha de la cuestión de las pensiones de jubilación para administradores familiares, que se ha presentado en tres ocasiones.

TABLA III
INICIATIVAS RETIRADAS POR LA COMISIÓN PROMOTORA

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Cuarta	Régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria	31/10/1990

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

Se ha producido un único caso en que la Comisión Promotora, habiendo superado la fase de admisión a trámite, haya decidido desistir de su proposición y retirarla. Se produjo durante la fase de recogida de firmas y, muy probablemente, esta iniciativa, de no haber sido retirada, pasaría a engrosar el grupo siguiente, esto es, el de las iniciativas que caducaron sin conseguir las firmas exigidas.

TABLA IV
INICIATIVAS CADUCADAS POR FINALIZAR PLAZO DE RECOGIDA DE FIRMAS
SIN ALCANZAR EL NÚMERO EXIGIDO

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Tercera	Exigencia de responsabilidad civil de las admin. públicas derivada del funcionamiento del servicio público de la enseñanza	14/09/1987
Tercera	Pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico (Trasladada a la IV Legislatura)	05/07/1989
Cuarta	Jornada de los médicos titulares	02/02/1990
Cuarta	Abolición del trabajo precario	05/05/1990
Cuarta	Abandono de la producción y utilización de la energía nuclear	27/09/1990
Quinta	Descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas	20/06/1994
Sexta	Protección a las personas mayores	26/09/1996
Sexta	Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, sobre Empresas de Trabajo Temporal (Trasladada a la VII Legislatura)	08/05/1998
Sexta	Modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (Trasladada a la VII Legislatura)	19/02/1999
Sexta	Acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a celebración de rifas, tómbolas y sorteos con premios en metálico (Trasladada a la VII Legislatura)	21/06/1999
Sexta	Medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	20/12/1999
Séptima	Cuantía de las pensiones de viudedad y del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (Trasladada a la VIII Legislatura)	04/02/2003

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Séptima	Regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica (Trasladada a la VIII Legislatura)	05/03/2003
Séptima	Extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años (Trasladada a la VIII Legislatura)	12/06/2003
Octava	Protección y acogimiento de embriones	15/04/2004

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

Otras 15 iniciativas legislativas de origen popular vieron frustradas sus aspiraciones al no obtener el número mínimo de 500.000 firmas autenticadas de electores dentro del plazo previsto. La ampliación de plazo de recogida que se ha producido en la reforma de 2006 podría ayudar a paliar esta situación, y facilitar la obtención de las firmas, si bien el problema, como se explicó, es más profundo.

TABLA V

INICIATIVAS RECHAZADAS POR EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA FASE DE TOMA EN CONSIDERACIÓN

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Quinta	Reguladora de la financiación del sistema educativo (Trasladada a la VI Legislatura)	23/12/1993
Sexta	Libro de texto para la enseñanza básica	20/01/1997
Sexta	Subcontratación en el sector de la construcción (Trasladada a la VII Legislatura)	30/07/1998
Sexta	Reguladora de la Jornada Laboral	12/11/1998
Séptima	Principios básicos de ordenación del medicamento	27/09/2000
Séptima	Estabilidad y seguridad en el empleo	12/09/2001
Séptima	Protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Adm. Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleados-as	08/10/2001
Octava	Modificación del Código Civil en materia de matrimonio y adopción	28/06/2004

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

Hasta la fecha, únicamente 9 iniciativas legislativas populares han conseguido superar la fase de recogida de firmas y comenzar su definitiva tramitación parlamentaria. Pues bien, 8 de ellas han visto como, tras el titánico esfuerzo realizado, el Pleno del Congreso de los Diputados ha rechazado tramitar una ley sobre la materia en cuestión, y ello pese a tener capacidad para enmendar el contenido del texto. De esta forma, el debate de toma en consideración se ha convertido en un verdadero muro de hormigón, en la ya compleja carrera de obstáculos que supone todo el proceso.

TABLA VI

INICIATIVAS (PARCIALMENTE) APROBADAS POR LAS CORTES GENERALES

Legislatura	Título	Fecha de presentación	Observaciones
Quinta	Reclamación de deudas comunitarias	24/11/1995	– Fue trasladada a la VI Legislatura – Se aprobó, parcialmente, siendo subsumida en otra iniciativa

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

Sólo una iniciativa popular ha conseguido (parcialmente) su objetivo inicial: convertirse en ley. Esta situación se produjo en la VI Legislatura, si bien la proposición provenía de la Legislatura anterior. El texto, que puede ser calificado como de *rara avis*, dada su condición extraordinaria y excepcional, formó parte de la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal.

TABLA VII

INICIATIVAS PENDIENTES

Legislatura	Título	Fecha de presentación	Situación actual
Octava	Norma para aumentar baja de maternidad a 6 meses	16/05/2006	– Admitida a trámite el 5/09/2006 – Hasta 15/10/07, plazo ampliado para recogida de firmas

Legislatura	Título	Fecha de presentación	Situación actual
Octava	Cambio de denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homononio	29/11/2006	– Requerimiento aclaración a Junta Electoral Central desde 29/01/07
Octava	Reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo invertido en el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria	29/11/2006	– Admitida a trámite el 9/01/2007 – Está en la Junta Electoral Central
Octava	Contratos de distribución	15/02/2007	– Admitida a trámite el 6/03/2007 – Está en la Junta Electoral Central
Octava	Modificación de la Ley 23/92, de Seguridad Privada	12/03/2007	– Admitida a trámite el 17/04/2007 – Está en la Junta Electoral Central

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en www.congreso.es

En este momento hay 5 iniciativas legislativas populares en tramitación. De ellas, la que más llama la atención –contenido al margen– es la relativa al *cambio de denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homononio*, que lleva varios meses paralizada por haber sido sometida a un *requerimiento de aclaración a la Junta Electoral Central*. Dada la proximidad de la finalización de la Legislatura (apenas dos meses), y que en dicho periodo las Cámaras dedicarán buena parte de su actividad a la tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008, no parece que ninguna de ellas vaya a obtener el éxito deseado a corto plazo.

5. REFLEXIÓN FINAL

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, no creo que sea exagerado afirmar que la iniciativa legislativa popular en España se encuentra en un evidente estado de entumecimiento, sin que, a corto plazo, parezca estar prevista su mejoría.

No obstante, desde mi perspectiva, se trata de una figura que bien regulada –algunas propuestas de mejora se han realizado en las páginas precedentes–, puede resultar efectiva e interesante, posibilitando no sólo la apertura de la vida parlamentaria la ciudadanía, sino también

generando nuevos cauces de comunicación entre Parlamento y sociedad; sin embargo, el corsé regulativo que actualmente la oprime, provoca que la institución en cuestión, como se ha demostrado, resulte absolutamente ineficaz.

Así las cosas, ¿hasta qué punto vale la pena contar con una institución como ésta, si no le permitimos desarrollarse? Sinceramente, creo que posibilitar una institución de democracia participativa tiene sentido si, efectivamente, permite su objetivo principal, la participación, resultando perniciosa en caso contrario. Dado el cariz de las materias que se pueden abordar mediante la iniciativa legislativa popular, ¿quién tiene capacidad para movilizar a 500.000 electores? Prácticamente sólo grupos organizados y vinculados a partidos políticos o sindicatos, con lo que la finalidad de la institución acaba por desaparecer. Si a ello le añadimos la verdadera carrera de obstáculos que suponen las distintas fases por las que la proposición de ley debe ir avanzando, no puedo más que afirmar que la iniciativa legislativa popular, en su actual modelo, está llamada al fracaso.

Si realmente creemos en la institución, dotémosla de los medios indispensables para funcionar correctamente; si no es así, y apostamos por la democracia puramente representativa y partitocrática, no nos vanagloriemos de contar con instituciones de democracia participativa y, abiertamente, prescindamos de ella. En este caso, como en otros muchos, las medias tintas no conducen a ningún lado.

6. BIBLIOGRAFÍA (59)

A. Monografías

FERRAN CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, Mediterrània, 1997.
JOSÉ MARÍA CASADO PALLARÉS, *La iniciativa, el referendun y el recall (tesis doctoral)*, Madrid, Imprenta de Archivos, 1928.

(59) La práctica totalidad de la bibliografía aquí reseñada puede encontrarse en la Biblioteca de las Cortes Valencianas (Les Corts), a cuyo personal, y en especial a D.^a Teresa Barata, agradezco su atención, amabilidad y disponibilidad.

- MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- HANS Kelsen, *Esencias y valor de la democracia*, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1934.
- MARIA JESÚS LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003.
- ALEJANDRO RUIZ-HUERTA CARBONELL, *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

B. Capítulos de libros

- LUIS AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español» en: Trujillo, López Guerra y González-Trevijano (Dirs.), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2000, pp. 67-96.
- JORGE APELLÁNIZ BARRIO, «Iniciativa legislativa popular: experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja» en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 575-578
- JOSÉ RAMÓN CÓLERA LEIRADO, «La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia» en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 615-623.
- MANUEL CONTRERAS CASADO, «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: el caso de Aragón» en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 413-420.
- M.^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, «La iniciativa legislativa popular» en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 271-296.
- MIGUEL HERRERO LERA, «Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular» en Óscar Alzaga Villamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Madrid, Cortes Generales – Edersa, 1998, pp. 251-288.
- ADOLFO MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «La iniciativa legislativa popular» en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 1721-1738.
- NICOLÁS PÉREZ SOLA, «Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular» en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 603-613.

- ARTEMI RALLO LOMBARTE, «Los derechos de participación en la Comunidad Valenciana» en: *Derechos constitucionales y sistemas de relaciones*, Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993, pp. 95-129.
- EUGENIO SIMÓN ACOSTA, «Elucidario de la prohibición de iniciativa legislativa popular en materia tributaria» en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 2263-2274.
- ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Las instituciones de democracia directa en las Comunidades Autónomas» en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 367-373.
- JOSÉ TUDELA ARANDA, «Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías» en: *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 97-116.

C. Artículos de revistas

- ELISEO AJA FERNÁNDEZ y MARIA JESÚS LARIOS PATERNA, «Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, 1998, pp. 79-100.
- JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y PILAR MARTÍNEZ FERRERO, «Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, julio-diciembre, 1996, pp. 567-575.
- FRANCISCO ASTARLOA VILLENA, «La iniciativa legislativa popular en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10/11, 2002/2003, pp. 272-321.
- PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, enero-abril, 1987, pp. 75-130.
- PALOMA BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, junio-octubre, 1985, pp. 289-307.
- MANUEL ÁNGEL CABRERA ACOSTA, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 16, 1999, pp. 45-59.
- MANUEL CONTRERAS CASADO, «Parlamento y participación directa de los ciudadanos», *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 3, 1997, pp. 217-232.

- MANUEL CONTRERAS CASADO, «Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica», *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, mayo-agosto, 1986, pp. 67-94.
- RENZO DICKMANN, «L'esercizio dell'iniziativa legislativa», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 1, enero-marzo, 1995, pp. 3-64.
- CLAUDIO MIGNONE, «La partecipazione popolare», *Quaderni Regionali: Rivista trimestrale di studi e documentazioni*, nº 3, vol. XXIV, 2005, pp. 633-658.
- PIERRE NUSS, «Référendum et initiative populaire en France; de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, nº 5, septiembre-octubre, 2000, pp. 1441-1494.
- SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 183-202.
- SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular», *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 203-212.

D. Diarios Oficiales y Recursos de Internet

- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Congreso de los Diputados, Serie A, nº 48.1, 4 de julio de 1983.
- Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2ª edición). Tomos I-IV*, Madrid, Cortes Generales, 1989.
- CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*, <http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>
- ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía», *Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
http://www10.gencat.net/drep/binaris/04_Zulima_tcm112-51425.pdf
www.congreso.es