

# **La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español. Reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho**

*Manuel Angel Cabrera Acosta*

Profesor Asociado de Derecho Constitucional

## **I. Introducción**

Con esta contribución al homenaje de nuestra Facultad a la Constitución española en su vigésimo aniversario, únicamente nos proponemos ofrecer una panorámica del estado de la cuestión acerca de la iniciativa legislativa popular en nuestro derecho aunque, eso sí, sin rehuir las críticas.

La Constitución española de 1978 se pronuncia, sin duda alguna, en pro de un régimen parlamentario y representativo en el cual los partidos políticos juegan un papel preponderante. Sin embargo, a pesar del espíritu de participación ciudadana que se recoge en diversos pasaje de nuestra norma fundamental, de la que son buena muestra el propio Preámbulo de la misma, —en donde se establece la voluntad de crear una sociedad democrática avanzada<sup>1</sup>—, el artículo 9.2 CE —que

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de este enunciado constitucional remitimos a P. LUCAS VERDÚ: «Constitución Española de 1978 y Sociedad Democrática Avanzada», en *Revista de Derecho Político*, nº 10, 1981, pp. 7-45.

encuentra a la vez su reflejo en diversos preceptos<sup>2</sup>— y que preceptúa el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, cultural y social y, en especial, el artículo 23 CE que reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal; lo cierto, es que no han tenido un reflejo adecuado y efectivo, al menos en la configuración de los instrumentos de participación directa.

Como afirma Arnaldo Alcubilla<sup>3</sup>, los motivos por los que, primero el constituyente y luego el legislador, restringen y obstaculizan la efectividad de las instituciones de participación directa son diversos:

- *Causas históricas*: La proximidad de las experiencias franquistas en materia de referendos, a lo que hay que añadir el juicio negativo que la utilización de las instituciones de participación directa ha merecido en algunos países de nuestro entorno geográfico y cultural.

- *Causas políticas*: La específica concepción del parlamentarismo, queriendo preservar el papel central del Parlamento, así como la necesidad de reforzamiento de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de participación política.

- *Causas sociopolíticas*: El recelo a una utilización demagógica de los instrumentos de participación política directa por fuerzas extraparlamentarias.

Con estas premisas, no puede resultar extraño que la regulación constitucional de las principales vías de participación directa, referéndum e iniciativa legislativa popular, resulte, en términos generales, restrictiva y cauta.

Tanto es así que, aunque acabamos de señalar que la iniciativa legislativa popular es junto con el referéndum, una de las principales vías de participación directa, resulta que con esa regulación especialmente restringida con la que se configura en nuestro ordenamiento jurídico, más que hablar de una institución de participación directa, habría que decir que se trata de un instrumento, si acaso, de democracia participativa. Las instituciones de democracia participativa se sitúan, según A. Pizzorusso, a mitad de camino entre las propias de democracia directa,

---

<sup>2</sup> Artículos 6, 7, 28, 37, 38, 87.3, 92, 149.1.32.<sup>a</sup>, 151.1.2.3<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup>, 152.2, todos ellos de la Constitución española.

<sup>3</sup> E. ARNALDO ALCUBILLA, «La iniciativa legislativa popular: Diez años después. La mediatización de la democracia directa», en «*Tapia*», número conmemorativo del décimo aniversario de la Constitución española, 1988, p. 78.

—entendiendo por tales como la modalidad democrática en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio de poder por parte del pueblo—, y la democracia representativa, —en donde el ejercicio de la soberanía se le atribuye a los representantes del pueblo—. Para el mismo autor, la democracia participativa se refiere a aquellas actividades desarrolladas por los ciudadanos en cuanto individuos o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que, por ello, las mismas se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento<sup>4</sup>.

Pocas dudas pueden existir sobre la imposibilidad de calificación de la iniciativa legislativa popular como institución de democracia directa. En efecto, la regulación contenida en nuestro ordenamiento jurídico, carece del elemento primordial que debe distinguir a las instituciones de democracia directa, y que consiste en atribuir a los ciudadanos la capacidad de decisión directa, sin mediación de los órganos legislativos<sup>5</sup>. Sobre el particular, tendremos ocasión de volver a referirnos cuando tratemos el tema de la toma en consideración de las proposiciones de iniciativa legislativa popular.

En cualquier caso, sentadas las bases para categorizar la iniciativa legislativa popular como instituto de democracia participativa, no nos gustaría cerrar esta pequeña introducción sin constatar que, a pesar de que las instituciones de democracia directa no suponen, en la actualidad, alternativa alguna al régimen democrático representativo<sup>6</sup>, sino que, por el contrario, se configuran como complemento de dicho sistema, lo cierto es que nuestra Constitución se muestra en tal medida temerosa respecto de la técnicas de participación directa que éstas quedan reducidas a un lugar secundario en el funcionamiento del régimen democrático; ante las cautelas y reservas de su recepción constitucional se convierten en instrumentos de utilización poco menos que excepcional.

---

<sup>4</sup> «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milán, 1980, pp. 133 y ss.

<sup>5</sup> Acerca del tema *vid.* P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 19, 1985, pp.75-130.

<sup>6</sup> Sobre la dialéctica democracia directa *versus* democracia representativa *vid.*, entre otros L. AGUIAR LUQUE, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Edersa, Madrid, 1977; P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa...», *op. cit.*, pp. 75-88. Entendemos, no obstante, que esta dialéctica, que marcó buena parte de la discusión teórica del siglo XIX y buena parte del XX, esta netamente resuelta en favor del régimen representativo. No obstante, no son pocos los autores que entienden que el debate sigue abierto; en confirmación *vid.* M. CONTRERAS «Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)». *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, 1986, pp. 67-68.

## II. Antecedentes de la Iniciativa legislativa popular

Entendemos que para aproximarnos a la regulación positiva de la iniciativa legislativa popular resulta obligado, como paso previo, referirnos, siquiera sea someramente, a los antecedentes de esta institución.

Tomando como punto de partida los albores del pensamiento liberal, en la medida que en que el Estado constitucional es un fenómeno histórico que tiene su origen en la Inglaterra del siglo XVIII, no cabe duda de que los primeros antecedentes de interés sobre la iniciativa no se encuentran en la propia Inglaterra, sino que aparecen con la Revolución Francesa, y ello porque Gran Bretaña había resuelto la discusión sobre la posible inclusión o no de formas de participación directa muy tempranamente, decantándose sin reparos por el sistema puramente representativo. En efecto, el Parlamento inglés, con ocasión de la polémica surgida por el ejercicio del derecho de petición por la ciudad de Kent en 1701, se confirmó, de manera rotunda, como el único órgano a través del cual se expresaría la voluntad popular.

Distinta fue la experiencia francesa revolucionaria. Entre dos grandes etapas discurre todo el pensamiento de la Francia revolucionaria: la teoría democrática, cuyo exponente fue J.J. Rousseau, y la tradición liberal, encabezada por las ideas de Montesquieu. Sin ánimo de profundizar en las ideas de estos autores, ya que no constituye el objeto de este trabajo<sup>7</sup>, si será conveniente para fijar el origen de la iniciativa legislativa popular en el Estado constitucional, al menos, compendiar el núcleo de sus pensamientos.

Para Rousseau, el pacto social es el instrumento para justificar la plena incorporación del ciudadano al poder. Según el planteamiento Rousseauiano se debe «hallar una forma de asociación que proteja y defienda mediante toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que así mismo, y quede tan libre como antes». El individuo debe participar de manera directa e inmediata en la formación de la voluntad general, en la formulación de la Ley. Sin embargo, los mecanismos de participación directa que prevé Rousseau resultan bastante generales y utópicos. Frente a Rousseau, Montesquieu entiende que el pueblo, por diferentes motivos, está incapacitado para tomar personalmente decisiones de carácter político. De ahí, que la soberanía deba ser ejercida, siempre y todo caso, por sus representantes.

Sin embargo, y como bien señala Aguiar<sup>8</sup>, la influencia de estos autores en la revolución francesa no se realizará sólo de un modo directo e inmediato, sino a

<sup>7</sup> Para la profundización remitimos a L. AGUIAR LUQUE, «*Democracia directa ...*», *op. cit.*, pp. 3-15.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 28-32.

través de la remodelación que de ambas doctrinas efectuarán pensadores coetáneos a los fenómenos revolucionarios. Básicamente, Siéyés y Condorcet. El primero, siguiendo las ideas de Montesquieu, considera que una gran nación no puede reunirse todas las veces que circunstancias fuera del orden común pudieran exigirlo, es preciso —dirá el autor— que confíe a los representantes los poderes necesarios, elevando así, a la categoría de elemento esencial el concepto de nación. Condorcet, por su parte, tomando como punto de partida el pensamiento de Rousseau, se aleja del concepto de nación que tenía Siéyés basado en consideraciones censitarias y concluye que el sistema ideal es aquel en el que el ciudadano participa directamente en la formación de la Ley. Consciente de las dificultades que entraña dicha participación, dada la falta de formación del pueblo y las circunstancias geográficas con territorios dispersos..., intenta salvar esos obstáculos y hacer compatible el concepto de democracia directa rousseauiana con el sistema que necesariamente debía ser representativo. Con esa finalidad, articula un conjunto de instituciones de democracia directa que hiciesen posible el principio de soberanía popular. En el proyecto de Constitución que presentó a la Convención de 1793 entre otros institutos destacan la iniciativa legislativa popular y la participación directa del pueblo en la reforma de la Constitución.

Significativo en la evolución de la iniciativa popular, es el modelo suizo. La Constitución Helvética de 1848, prevé en su artículo 89, que la Constitución es revisable, en todo momento, bien a instancia de 50.000 ciudadanos o por decisión de las Cámaras. En uno u otro caso, el proyecto ha de ser sometido a votación popular, siendo necesario para que prospere el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos y de los Cantones. Se reconoce, por tanto, a nivel federal la iniciativa popular y el referéndum obligatorio. Por su parte, la Constitución suiza de 1874, sigue restringiendo la iniciativa popular a la reforma constitucional y lo hace adoptando las siguientes posibilidades: a) Iniciativa popular solicitando la revisión total de la Constitución y presentada en términos generales (artículo 120); b) Iniciativa popular igualmente presentada en términos generales, pero solicitando la revisión parcial (artículo 121.5); c) Iniciativa popular solicitando la revisión parcial pero no en términos generales, sino mediante un proyecto redactado en artículos (artículo 121.6).

Junto con el ejemplo suizo, es de destacar la experiencia de algunos de los Estados miembros de Estados Unidos, que recogen en sus ordenamientos esta técnica aplicada a la legislación ordinaria. Introducidos ya en este siglo, especial atención merece la Constitución alemana de Weimar de 1919. La misma contiene diversos institutos de participación directa con el objetivo de incorporar a los ciudadanos a la vida política. En lo que respecta a la iniciativa popular, se prevé la participación del pueblo no ya a nivel de reforma constitucional sino también en el ámbito de la legislación ordinaria. En efecto, un determinado número de ciudadanos puede iniciar el procedimiento legislativo o constitucional mediante la presentación de un proyecto al respecto.

Sin embargo, sería la Constitución austríaca de 1920 la que más dejaría notar su influencia sobre nuestra Constitución republicana y por medio de ella en nuestra Constitución vigente. En ella, la iniciativa popular se restringe al ámbito de la legislación ordinaria. Los ciudadanos sólo podían presentar propuestas de ley al Parlamento, con la finalidad de interesarle en una proposición de regulación normativa, de manera que el órgano legislativo estaba obligado a pronunciarse sobre la toma en consideración pero, decidiendo libremente sobre la oportunidad y contenido de la iniciativa.

En este breve recorrido histórico que estamos realizando sobre el derecho comparado, no podíamos, por menos, que aludir a la Constitución italiana de 1947. Frente al procedimiento habitual de otorgar la iniciativa legislativa al Gobierno y al órgano legislativo, el artículo 71 de la Constitución italiana incluye, también, como sujeto con derecho de iniciativa legislativa al pueblo, siempre que la misma esté avalada por la firma de 50.000 electores. Igual que ocurría con la Constitución austríaca, el Parlamento se ve obligado a pronunciarse sobre ella aunque, por supuesto, no a hacerla ley. Junto con el pueblo, el propio artículo 71, atribuía tal prerrogativa a aquellos organismos a los que le sea concedida tal posibilidad por ley constitucional<sup>9</sup>. Mención especial merece el artículo 75 de la propia Constitución italiana, en donde se recoge el referéndum legislativo o abrogativo. Se inicia a instancia de cinco Consejos Regionales o de 500.000 electores y su finalidad es derogar leyes ya existentes.

Por último, y para finalizar el repaso de la evolución de la iniciativa legislativa popular, es preciso referirse al precedente de la institución en nuestra propia historia constitucional. Fue la Constitución de la II República, la primera que introdujo la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento jurídico. Lo hizo en el artículo 66 de la misma, que atribuía la iniciativa al 15% del electorado, previéndose, además, la iniciativa de referéndum. Al igual que la Constitución vigente, la de 1931 no permitía la iniciativa popular para la reforma de la Constitución, al tiempo que remitía su aplicación al posterior desarrollo por una ley especial que regulara el procedimiento y garantía de dicho instituto<sup>10</sup>. Por lo demás, y siguiendo el modelo contemporáneo, la iniciativa legislativa popular debía culminar con una decisión del Parlamento, con lo que no había una toma de decisiones directa por parte de los ciudadanos. Asimismo, la Constitución republicana de 1931 también contemplaba la posibilidad del veto popular de las leyes (art. 66).

---

<sup>9</sup> En desarrollo del artículo 71 de la Constitución italiana de 1947, se aprobó la Ley de 10 de diciembre de 1953, confiriendo la iniciativa legislativa a las Regiones. Asimismo, por Ley de 5 de enero de 1957, se atribuyó tal posibilidad al Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

<sup>10</sup> El desarrollo legislativo no llegó a producirse.

### III. La regulación jurídico positiva de la iniciativa legislativa popular

La cuarta y última de las diferentes modalidades de iniciativa legislativa es la que se conoce usualmente como iniciativa legislativa popular. Dicha iniciativa encuentra su regulación en el artículo 87.3 de la Constitución española y en el mismo se establece una remisión a la ley orgánica de desarrollo. Esta remisión plantaba varias incógnitas, a saber:

1) La posibilidad que se le atribuía al poder legislativo de suspender la efectividad de la técnica hasta que lo considerasen conveniente, con lo que había un temor generalizado en la doctrina por el posible bloqueo que de la misma se podía llevar a cabo, pues era evidente que no sería posible el ejercicio de la iniciativa hasta que dicha norma hubiese sido elaborada. Afortunadamente este tema quedó resuelto con relativa celeridad, ya que seis años después de entrar en vigor nuestra Constitución se aprobó la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, en adelante LORILP, cumplimentándose de esta forma el mandato constitucional establecido en el artículo 87.3 de la Constitución<sup>11</sup>.

2) La fórmula genérica empleada por el constituyente a la hora de establecer dicha remisión hacía temer la posibilidad de que el legislador incrementaría los límites y restricciones que ya de por sí se establecían en la Constitución. En efecto, con la aprobación de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, se confirmó esta posibilidad, ya que en ella se establecen tal carrera de obstáculos que permiten afirmar que la iniciativa legislativa popular se ha configurado como una simple expresión testimonial sin apenas efectividad práctica.

Ya en la propia exposición de motivos de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, se clarifica de una forma rotunda cual iba a ser la intención del legislador que, lejos de dibujar un panorama que ampliase el contenido restrictivo del artículo 87.3 de la Constitución, lo limita, de tal manera, que resulta casi imposible el que pueda prosperar dicha iniciativa en algún caso. Así, la exposición de motivos comienza señalando que «La Constitución conforma al régimen político español como una Monarquía parlamentaria y, por consiguiente, como una democracia representativa». No obstante, siguiendo el mandato constitucional del artículo 9.2 «la norma fundamental articula, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos, como son, por ejemplo, la participación en la Administración

---

<sup>11</sup> No ocurrió lo mismo con otros institutos de democracia participativa, como fue el caso del Jurado, regulado en el artículo 125 de la Constitución, cuya Ley de desarrollo tuvo que esperar casi dieciocho años (Ley orgánica 5/1995, de 22 de mayo, modificada por la Ley orgánica 8/1995, de 16 de noviembre, y por la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).

de Justicia, en la Administración Pública o en la gestión de los Centros docentes sostenidos con fondos públicos». De igual forma, «La Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa». Sin embargo, más adelante, la propia exposición hace referencia a la desconfianza con la que se aborda el desarrollo de esta institución y así, se afirma que «La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría».

Desde estas premisas, no era de extrañar que el articulado que sigue a la exposición de motivos configurase una institución que, como ya hemos afirmado, resulta sumamente restringida y cautelosa.

Al estudio concreto de la Ley Orgánica de desarrollo de la iniciativa legislativa popular dedicaremos nuestra atención en las siguientes líneas.

#### **IV. Titularidad y objeto de la iniciativa**

##### *a) Titularidad*

La exposición de motivos de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, confiere la titularidad de la iniciativa legislativa al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas. Se despeja así la incógnita, al menos de carácter formal, que mantenía el texto constitucional, ya que, en el artículo 87.3 CE nada se dice sobre el particular, limitándose a señalar, únicamente, que se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas<sup>12</sup>.

El propio artículo 1 de la LORILP concreta, aún más, el sujeto colectivo de la iniciativa, disponiendo que serán los ciudadanos españoles, siempre que en ellos concurren dos requisitos: ser mayores de edad y estar inscritos en el censo electoral.

No obstante, ante la regulación que realiza la Ley orgánica, cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿en verdad, son titulares del derecho de iniciativa legislativa los ciudadanos españoles o, por el contrario, este derecho lo ostenta, materialmente, la

---

<sup>12</sup> Sin embargo, en otras Constituciones de nuestro entorno sí que se hace mención expresa del titular del derecho de iniciativa. Así, por ejemplo, la Constitución Suiza, en su artículo 121, otorga el derecho de iniciativa a los ciudadanos; la italiana, en su artículo 71 le atribuye el derecho al pueblo...



Comisión promotora? Y es que, como afirma Biglino Campos<sup>13</sup>, aunque los titulares formales sean los ciudadanos españoles que cumplan los requisitos previstos en el artículo 1 de la LORILP, lo cierto es que la propia Ley reconoce un fuerte protagonismo a la Comisión promotora de la iniciativa. Resulta que es la Comisión promotora la que, según el artículo 4 de la Ley, inicia el procedimiento mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida en el escrito de presentación de la proposición. Igualmente, el artículo 6 de la citada Ley confiere a la Comisión promotora la legitimación activa para interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley. Además, el artículo 7.2 de la LORILP establece el deber de la Comisión promotora de la recogida de las firmas requeridas. Junto a ello, el artículo 6.3 de la referida Ley señala que «si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que estos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hallan efectuado las modificaciones correspondientes». Se le otorga, por tanto, a la Comisión promotora la posibilidad de retirar la iniciativa, si bien es cierto, que dicha posibilidad queda circunscrita al momento inmediatamente anterior a la recogida de las 500.000 firmas<sup>14</sup>. Por último, el artículo 15 de la LORILP, concede a la Comisión promotora la posibilidad de resarcirse de los gastos ocasionados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas siempre que la iniciativa hubiese alcanzado la fase de tramitación parlamentaria.

A la vista del protagonismo conferido a la Comisión promotora, no es de extrañar que M<sup>a</sup> Asunción García Martínez termine concluyendo, en efecto, que la iniciativa legislativa popular en España se estructura sobre la base de la titularidad de la Comisión promotora, mientras que las 500.000 firmas son un requisito necesario para la perfección del acto de presentación de la iniciativa<sup>15</sup>.

#### b) Objeto

En cuanto al objeto de la técnica, coincidimos plenamente con Jorge de Esteban y P.J. González-Trevijano en que, a pesar de que el mismo —según el artículo

<sup>13</sup> P. BIGLINO CAMPOS, «La Iniciativa ...», *op. cit.*, p.100.

<sup>14</sup> Distinto sería el caso si ya la Comisión Promotora hubiese contado con el apoyo de los 500.000 electores, donde parece claro que sólo podrían retirar la iniciativa los 500.000 firmantes de la proposición, lo que, como es obvio, llevaría a la imposibilidad material de retirada de dicha iniciativa.

<sup>15</sup> «La Iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», en *Revista de Derecho de la Facultad Complutense*, n<sup>o</sup> 18, 1991, p. 226.

1 de la LORILP— consiste en la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar proposiciones de Ley, lo cierto es que, debido a las limitaciones contenidas en el artículo 2 de la Ley, la designación del objeto deberíamos enfocarla desde una vertiente negativa<sup>16</sup>. A este respecto, señala el citado artículo de la LORILP que no se podrán presentar proposiciones sobre las siguientes materias: 1) Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas. 2) Las de naturaleza tributaria. 3) Las de carácter internacional. 4) Las referencias a la prerrogativa de gracia. 5) Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución; esto es, las de planificación de la actividad económica y Presupuestos Generales del Estado, respectivamente. Sin ánimo de entrar en profundidad en el estudio de cada una de las materias excluidas de la iniciativa popular que, por otra parte, están ampliamente analizadas por diferentes autores<sup>17</sup>, si conviene, al menos, hacer algunos comentarios generales acerca de ellas:

Respecto de la primera de las materias excluidas, la relativa a las leyes orgánicas resulta, que duda cabe, la más extensa y compleja. El artículo 81 CE dispone que «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, y las demás previstas en la Constitución». La explicación podría encontrarse, además de por la propia regulación restrictiva de la iniciativa legislativa popular, por la enorme importancia que tienen estos temas que, como señala el propio artículo 81 en su apartado segundo, en consonancia con el carácter eminentemente representativo del sistema, deben ser aprobadas por mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. A mayor abundamiento, resulta significativo que también les esté vedada tal posibilidad a la legislación delegada del artículo 82 y a la legislación de urgencia del artículo 86, ambos de la Constitución española. Iguales argumentos servirían para intentar justificar la exclusión de las materias de carácter internacional. Es más, aunque forzosamente, se podría en ambos casos, leyes orgánicas y cuestiones internacionales e, incluso, Presupuestos Generales del Estado, realizar una interpretación extensiva y analógica del artículo 75.3 de la Constitución, que prohíbe la delegación por el Pleno a las Comisiones Legislativas Permanentes para la aprobación por éstas de proposiciones de ley.

La prohibición de iniciativa legislativa popular en materia de derecho de gracia obedece, sin duda, a la más que probable utilización demagógica por parte de determinadas minorías para favorecer a delinquentes políticos.

---

<sup>16</sup> J. DE ESTEBAN Y P.J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional Español*. Vol II, Universidad Complutense, Madrid, 1993, p. 456.

<sup>17</sup> Entre otros, P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa...» *op. cit.*, pp. 104-114.

Por su parte, las exclusiones de los artículos 131 y 134.1 encuentran su justificación en el respeto a lo preceptuado en el artículo 97 de la Constitución, en donde se recoge que «el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil...()». No obstante, en lo que hace a la exclusión de los Presupuestos Generales del Estado, entendemos que esta causa de exclusión ha de referirse a los presupuestos en vigor; como bien ha señalado Apellaniz Barrio, de no ser así, «se estaría dejando la admisión de las iniciativas en manos de la voluntad del Ejecutivo, quien, argumentando el aumento o la disminución presupuestaria, puede impedir la admisión de iniciativas incómodas por este expeditivo método, prejuzgando los posibles aumentos de gastos de futuros ejercicios. Esta práctica es potencialmente peligrosa, sobre todo en cuanto se refiere a los créditos, ya que la inmensa mayoría de las proposiciones de Ley presentadas van a conllevar un cierto aumento de aquéllos»<sup>18</sup>.

Por último, llama poderosamente la atención el olvido que tanto el artículo 87.3 de la Constitución como la propia LORILP llevan a cabo, en la enumeración taxativa que realizan de las materias excluidas de iniciativa legislativa popular. Se trata de la prohibición de la iniciativa popular en materia de reforma constitucional. La misma se infiere de la lectura del artículo 166 de la Constitución en relación con el artículo 87.1 y 2 del propio texto constitucional<sup>19</sup>.

## V. Requisitos para la formalización y admisión de la iniciativa legislativa popular

Dispone el artículo 4 de la LORILP que 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 exigida en el artículo anterior. Esto es, para formalizar la iniciativa popular es indispensable que se presente, por la Comisión Promotora, un escrito que deberá contener, en todo caso, el texto articulado de la proposición de Ley, precedido por una exposición de motivos. Asimismo, deberá acompañarse un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley. Finalmente, la proposición, una vez admitida a trámite, tendrá que ir avalada por 500.000 firmas de electores inscritos en el censo<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> J. APPELLANIZ BARRIOS, «Iniciativa legislativa popular. Experiencia en la Comunidad Autónoma de la Rioja». Reproducción reprográfica de la comunicación para las «V Jornadas de derecho Parlamentario», Madrid, 1994.

<sup>19</sup> El tema es tratado en profundidad por A. RALLO LOMBARTE «Iniciativa Popular, Estado Autonómico y Reforma Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública* n° 50, 1998, pp. 205-223.

<sup>20</sup> Cifra notoriamente superior a la exigida en otros ordenamientos. En Italia, por poner un ejemplo, se exigen sólo 50.000 firmas.

En cuanto a los requisitos señalados (texto articulado, exposición de motivos y antecedentes o memoria), hay que significar que, básicamente, son los mismos que se exigen para cualquier proposición de ley. Los artículos 124 del Reglamento del Congreso y 108.1 del Reglamento del Senado, por ejemplo, exigen dichos requisitos para la iniciativa legislativa de la Cámaras. Sin embargo, es en el trámite de admisión de la iniciativa, donde se vuelve a desvirtuar, en sentido restrictivo, el significado de este instituto. En efecto, este trámite, consistente en la decisión que debe adoptar, en el plazo de quince días, la Mesa del Congreso de los Diputados, se somete a un conjunto de causas de inadmisibilidad que vienen recogidas en el artículo 5.2 de la LORILP. Algunas de estas causas han sido puestas bajo sospecha de inconstitucionalidad al imponer nuevos límites distintos de los previstos en el artículo 87.3 de la Constitución.

Las causas de inadmisión de la proposición son las siguientes:

1. Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2 (materias de Ley Orgánica, tributarias, de carácter internacional, relativas a la prerrogativa de gracia, planificación económica y presupuestaria).
2. Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3 (texto articulado precedido de una exposición de motivos, documento que justifique las razones que aconsejan la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley y relación de miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa).
3. El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversa carentes de homogeneidad entre sí.
4. La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que trate sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
5. El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.
6. La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.

No constituye objeto de este trabajo el examen pormenorizado de cada una de las causas de inadmisibilidad<sup>21</sup>, pero de la simple lectura de las mismas se pone de manifiesto que se deja un amplio margen de discrecionalidad a la Mesa del Con-

---

<sup>21</sup> Para ese análisis se remite a J.A. SANTAMARÍA, «Comentario al artículo 87 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, (dir. por F. Garrido Falla), Civitas, Madrid, 1985, p. 1266; P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa...», *op. cit.*, pp. 114-123.

greso de los Diputados. Asimismo, existen demasiadas posibilidades de bloqueo de una iniciativa popular por parte del Gobierno, de los grupos parlamentarios e incluso de un grupo de personas.

En definitiva, lo que subyace, tras la lista de exclusión de materias y las causas de inadmisibilidad, es la firme decisión, primero del Constituyente y luego del legislador, de configurar un régimen de democracia esencialmente representativo que dificulte, en extremo, la intervención de elementos no representativos en materias que se estiman fundamentales.

Por último, si la decisión de la Mesa del Congreso es contraria a la admisión de la proposición de Ley, el artículo 6 de la LORILP concede, a la Comisión Promotora, la posibilidad de interponer contra la misma, un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Entendemos, como ha apuntado Santamaría, que el recurso de amparo previsto por la LORILP resulta superfluo, ya que hubiese sido admisible, en cualquier caso, por infracción del artículo 23 de la Constitución<sup>22</sup>. No obstante, hay que reconocer que la cuestión no ha sido del todo pacífica ya que se ha llegado a considerar que sería más adecuado acudir a la vía contenciosa, dado que se pone en tela de juicio la conexión del artículo 87.3 y 23 de la Constitución.

De cualquier forma y siguiendo el íter cronológico, una vez recurrida la resolución, el artículo 6.2 LORILP, dispone que «si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión, el procedimiento seguirá su curso»; en caso contrario, si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta sólo «a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla, una vez que hallan efectuado las modificaciones correspondientes» (artículo 6.3 LORILP). Los efectos sobre la posibilidad de que la irregularidades afecten a toda la proposición no vienen contemplados en la Ley; no resulta difícil deducir que, en ese caso, la inadmisión será definitiva, decayendo, por tanto, la iniciativa legislativa popular.

## VI. Tramitación parlamentaria

En el supuesto de que la iniciativa legislativa popular supere todos los inconvenientes hasta ahora apuntados, la Mesa lo comunicará a la Junta Electoral Central para que garantice la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.

---

<sup>22</sup> J.A. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1265.

Comienza, de esta forma, el plazo de seis meses que el artículo 7.3 de la LORILP otorga a la Comisión Promotora para buscar el apoyo de, al menos, 500.000 electores que suscriban la proposición<sup>23</sup>.

En el caso de que se acreditase haber reunido el número de firmas exigido, se inicia la fase de tramitación parlamentaria ordenando la Mesa la publicación de la proposición que deberá superar el momento procedimental de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara.

Precisamente, es en esta fase del procedimiento —la toma en consideración— en donde la doctrina mantiene posturas completamente dispares. Algunos autores entienden que el acto de la toma en consideración, en el caso de la iniciativa legislativa popular, esta completamente injustificado y, lo que hace, es confirmar el sentido restrictivo con el que se ha regulado la iniciativa popular. Para ellos, la legitimación adquirida por las 500.000 firmas y que desarrolla el espíritu participativo previsto en el artículo 9.2 y 23.1 de la Constitución es causa, más que suficiente, para que la toma en consideración no tuviera que operar en este supuesto, añaden a esta tesis, que los representantes no deberían tener más peso que los propios electores que, al fin y al cabo, son los firmantes de la propuesta. De ahí, que la iniciativa popular debiera consolidarse con la presentación de las firmas exigidas, siendo por tanto su admisibilidad de carácter automático. Según esta línea de interpretación se estaría utilizando el trámite de la toma en consideración previsto en el Reglamento del Congreso para todo lo que se llame Proposición de Ley, cualquiera que sea el sujeto titular de la iniciativa legislativa, de tal modo, que se aplicaría de igual manera a supuestos heterogéneos<sup>24</sup>. Otros autores, en cambio, defienden que el trámite de la toma en consideración esta plenamente justificado, ya que entienden que la iniciativa legislativa no deja de ser una facultad que consiste sólo en la presentación de proposiciones de Ley, correspondiéndole a las Cámaras un análisis sobre el conjunto de la proposición, puesto que, de lo contrario, se suplantaría la voluntad de las mismas, otorgándole a los «sujetos dotados de iniciativa una potestad que no les corresponde»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Los artículos 7 al 12 de la LORILP contienen, de manera detallada, cuales son los trámites que deben seguir los promotores para la obtención de firmas: pliegos para la recogida de firmas, autenticación de las mismas, remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y papel auxiliar de las mismas, presentación, comprobación y recuento de las firmas, etc.

<sup>24</sup> Véanse las críticas en este sentido de J. DE ESTEBAN Y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Vol. 2, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, p. 144. Y de J.A. SANTAMARÍA, «Comentario a la ...», *op. cit.*, p. 1265.

<sup>25</sup> Así, R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983. En el mismo sentido M. CONTRERAS, «Iniciativa ...» *op. cit.*, p. 80.

Pero más allá de si es o no conveniente la toma en consideración e incluso, el juicio que sobre su constitucionalidad se pueda realizar, lo que no cabe ninguna duda es que en esta fase del procedimiento se discrimina a la iniciativa popular con respecto a los otros órganos o sujetos titulares de iniciativa legislativa, al no permitir que la Comisión promotora tenga la posibilidad de intervenir en defensa de su iniciativa<sup>26</sup>.

En otro orden de cosas, el artículo 14 de la LORILP, con buen criterio, ha previsto la no caducidad de las proposiciones, disponiendo que «la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en alguna de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso, presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas». Se exceptiona de esta forma, la caducidad de las proposiciones de ley. El motivo resulta obvio, impedir que después de la compleja tarea que ha tenido que llevar a cabo la Comisión promotora, su trabajo resulte inútil por causas ajenas a la propia proposición.

Finalmente, la Ley Orgánica ha dispuesto en su artículo 15 un sistema de compensación a la Comisión Promotora por los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas, pero eso sí, siempre que alcance la fase de tramitación parlamentaria, lo que, sin duda, constituye un motivo más para desanimar las iniciativas que pudieran surgir de grupos con escasos recursos financieros.

La conclusión de este trabajo resulta evidente: a los recelos del constituyente se han sumado las preocupaciones restrictivas del legislador orgánico, por lo que cabe temer que, si no se modifica la normativa, el instituto de la iniciativa legislativa popular seguirá teniendo entre nosotros escasa utilidad.

---

<sup>26</sup> Afortunadamente, este tema se ha salvado en algunas Comunidades Autónomas como las de Aragón, Canarias y Galicia. Sobre el particular véase, A. RALLO LOMBARTE, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Publicacions de la Universitat Jaume I, Castellón, 1993, pp. 300 y ss.