



Grado en: Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2016/ 2017  
Convocatoria: Septiembre 2017.

**Iniciativa Legislativa Popular (ILP). Especial incidencia en la Comunidad autónoma de Canarias.**

Popular Legislative Initiative (ILP). Special incidence in the Autonomous Community of the Canary Islands.

Realizado por: Juan Carlos Gutiérrez Bonilla.

Tutorizado por: Prof. Manuel Ángel Cabrera Acosta.

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.

Área de conocimiento: Derecho Constitucional.

## RESUMEN

El siguiente trabajo de investigación versa sobre el estudio de la Iniciativa Legislativa Popular, -también conocida por su acrónimo ILP- su regulación en el ámbito nacional haciendo una especial referencia a su aplicación y legislación en el contexto canario. Además de un análisis de esta forma de participación política por parte de la ciudadanía en el proceso de producción de normas, sus pros y contras, así como su efectividad en la práctica.

## ABSTRACT

The following research work is about the study of the Popular Legislative Initiative, also known by its acronym ILP, its regulation at the national level making a special reference to its application and legislation in the Canarian context. In addition to an analysis of this form of political participation by the citizens in the process of producing standards, their pros and cons, and their effectiveness in practice.

## ÍNDICE

I.	Introducción.....	4
II.	La Iniciativa Legislativa Popular.....	5
	a) Concepto.....	5
	b) Naturaleza jurídica y clases.....	6
III.	Regulación a nivel estatal de la ILP.....	8
	a) Obstáculos del legislador para la admisión a trámite de la ILP.....	9
	b) La Comisión Promotora.....	10
	c) Decisión de la Mesa y recogida de firmas.....	12
	d) Fase tramitación parlamentaria.....	14
	e) Rendimiento de la institución.....	16
IV.	La ILP en la Comunidad Autónoma de Canarias.....	20
	a) Titularidad y materias excluidas.....	21
	b) Comisión Promotora.....	22
	c) Trámite de admisión y control Institucional y Jurisdiccional.....	24
	d) Número mínimo y recogida de firmas.....	26
	e) Procedimiento legislativo e indemnización a la Comisión Promotora....	27
	f) Rendimiento y situación actual de las ILP.....	29
V.	Conclusiones.....	32
VI.	Bibliografía.....	36

## I. INTRODUCCIÓN.

La representación tiene su origen en la Edad Media, como respuesta a los problemas de los distintos monarcas para imponer su voluntad. El Rey, aún sin poder absoluto, estaba obligado a citar a los nobles y a los representantes de las ciudades para conseguir de ellos el beneplácito de las prestaciones que trataba de imponerles.

Montesquieu entiende que “la gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir.... en cambio el pueblo no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia.” Además, hay que tener en cuenta, aunque no lo pareciera, la elección surge como un mecanismo aristocrático, su razón, es que se presume se elige entre los mejores, los más capacitados para desempeñar el poder político. Entonces, ¿por qué se incluyen instituciones de democracia directa en las constituciones?

El antecedente más pretérito en nuestra historia de la regulación de la iniciativa legislativa popular data de la Constitución de 1931 y concretamente en su artículo 66. Si bien es cierto con un requisito objetivo, fuera pedida por el 15% del cuerpo electoral, algo que dificultaba de manera notoria que pudieran llevarse a cabo este instrumento de democracia directa por aquel entonces. Si a ello añadimos que requería un desarrollo en una ley especial que no llegó a redactarse, se entiende que aunque bienintencionada, no fue sino un mero esbozo sin aplicación práctica durante los distintos períodos de gobierno republicano.

La forma en que la Constitución Española recoge la iniciativa legislativa popular presenta algunos caracteres peculiares que la distinguen de otros sistemas europeos. En efecto, en nuestro ordenamiento, la facultad conferida a los ciudadanos consiste tan solo en el derecho a presentar proposiciones de ley ante el Parlamento, quien conserva en todo momento su capacidad de decisión. Frente a ello, el modelo predominante en Europa es el configurado en la Constitución suiza -inspirado en la Constitución francesa de 1793- en el mismo se enlaza la iniciativa legislativa popular con el referéndum, ya

que, en la mayor parte de las ocasiones, la propuesta realizada por los ciudadanos deberá ser sometida a votación popular.

En la vigente constitución, nacida de la Transición, la iniciativa legislativa popular viene reconocida en su artículo 87 apartado tercero que establece lo siguiente: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.” En definitiva, la síntesis correcta hecha por Manuel Aragón es clave para entender mi postura sobre las ILP: “No creo que pueda calificarse a esta figura de institución de democracia directa: todo lo más de participación política propositiva, pero no vinculante.”

## **II. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.**

### A) Concepto.

La iniciativa popular es la herramienta que la Constitución prevé para posibilitar la participación “directa” de los ciudadanos en el proceso de producción de normas y leyes y no sólo los representantes de las distintas Cámaras y el Gobierno puedan legislar. Es Jellinek quien califica a la iniciativa popular como aquella “forma de participación constitucional del pueblo en el poder público”. Para este autor tanto la iniciativa como el referéndum implican una limitación del poder parlamentario.<sup>1</sup>

Podría darse otra aproximación, siguiendo la definición clásica de Biscaretti, señalando que consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una facción del cuerpo electoral”.<sup>2</sup>

1. Jellinek, G., Reforma y mutación de la Constitución, 86-87.
2. Biscaretti di Rufina, P., Derecho Constitucional, 421.
3. García Pelayo, M., Derecho Constitucional Comparado, 377.

En cambio, García Pelayo la define como “derecho de una fracción del cuerpo electoral de exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de una invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama iniciativa formulada”.<sup>3</sup>

Finalmente, me parece más adecuada la definición que realiza Manuel Aragón Reyes atendiendo a la regulación vigente en nuestro ordenamiento jurídico “se manifiesta como la simple presentación de una propuesta de iniciativa que ni si quiera tiene asegurada su admisión a trámite, es difícil aceptar que sea una institución de democracia directa, tampoco tiene garantizada su aprobación final por el parlamento”.

#### B) Naturaleza jurídica y clases.

La ILP encuentra su fundamento constitucional en el art. 9.2 CE, que contiene el mandato a los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, y en el art. 23.1 CE, que contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. El TC, en reiterada jurisprudencia, ha destacado que la ILP ha de entenderse como extensión del derecho de todos los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos regulado en el art. 23.1 CE, así lo expresa, por ejemplo, la STC 119/1995, de 17 de julio: “Este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE”.

Hay divergencia en la doctrina en cuanto a la naturaleza jurídica de la Iniciativa Legislativa Popular -en adelante ILP-. Existen autores que defienden el aspecto subjetivo al catalogarla como un derecho de los ciudadanos. Otros destacan su dimensión objetiva como institución para participar en el poder político.

---

4. Aragón Reyes, M., Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa, 30.

Lo claro es que representa un procedimiento legislativo extraordinario, ya que si bien queda plasmado constitucionalmente en el título III de las Cortes Generales en el capítulo II “de la elaboración de leyes”<sup>4</sup> está relegada a un tercer apartado que además establece para su activación cumplir una serie de requisitos de carácter objetivo, concretados en mayor profundidad en el desarrollo del artículo 87.3 CE por las sucesivas Leyes Orgánicas y leyes autonómicas sobre ILP.

Estoy de acuerdo en la consideración de la ILP “entre las instituciones de democracia participativa”<sup>5</sup> como ocurre con el derecho de petición, sin ser lo mismo, todo ello bajo el amparo de la participación política de los ciudadanos consagrada en el artículo 23.1 de nuestra Constitución. Un argumento en contra de considerarla a la ILP como un derecho es su diferenciación nítida con el derecho de petición, ya que este se reconoce a todos los españoles, en el caso de la ILP su ejercicio exige la condición además ser elector.

Por otra parte, su objeto es más amplio en el derecho de petición, que engloba cualquier solicitud de actos al poder público en materias de su competencia y la ILP se encuentra circunscrita únicamente a la presentación de Propositiones de Ley.

La ILP como explica Manuel Aragón Reyes: “es sólo un medio de proponer al parlamento un proyecto que, aunque forzase a su tramitación en la cámara, no asegura que dicho proyecto se apruebe, pues al final queda en manos del parlamento la decisión de convertirlo o no en Ley”.<sup>6</sup>

- 
5. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. -art. 87.1 CE-  
Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. -art. 87.2 CE-
  6. Biglino Campos, Paloma,. “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico en el ordenamiento jurídico estatal”, en Revista Española de Derecho Constitucional, 19, 1987, 77.
  7. García Pelayo, M., Derecho Constitucional Comparado, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Para determinar las modalidades de iniciativa popular debemos tener en cuenta la clasificación de los diferentes tipos de instituciones realizada por García Pelayo.<sup>7</sup>

Democracia directa. La iniciativa popular directa faculta a una fracción del cuerpo electoral de iniciar el procedimiento de formación de una ley formal o de revisión constitucional. La proposición que reúna las firmas requeridas es sometida al veredicto de los electores. En esta modalidad no participa el poder legislativo, pudiendo llegar a disolverse. Democracia semidirecta. Con la Iniciativa indirecta se pide al legislativo la adopción de una proposición de ley. A su vez esta propuesta puede dividirse en dos subgrupos: 1) En iniciativa simple, cuando es una mera invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una concreta cuestión. 2) En iniciativa formulada: cuando la invitación a la autoridad se acompaña de un proyecto de ley.

Democracia indirecta o representativa. Aquella basada en el ejercicio del poder de modo mediato por los representantes de los ciudadanos elegidos a través de sufragio universal. Partiendo de la clasificación precedente, en España, podemos afirmar que el artículo 87.3 de la CE consagra una iniciativa legislativa, primero indirecta, segundo formulada.<sup>8</sup> En otras palabras podemos resumir que la ILP es una forma de “participación propositiva pero no vinculante.”<sup>9</sup>

### **III. REGULACIÓN A NIVEL ESTATAL DE LA ILP.**

De la lectura de la Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular se evidencia las grandes reticencias por parte del legislador a dotar a las ILP de grandes ámbitos de actuación en el procedimiento legislativo, circunscrito a la mera iniciativa legislativa, y siempre con estricto cumplimiento de no incurrir en las múltiples causas de inadmisión por parte del poder legislativo. Posiblemente tratando de poner

---

<sup>8</sup> “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.” -art. 87.3 CE-

<sup>9</sup> Aragón Reyes, M., Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa, 27.

soluciones de antemano a los problemas que pudieran plantearse entre democracia directa y participativa. Como defiende algún autor, “la amplia utilización de instrumentos de democracia directa, más que completar a aquella (democracia participativa) vienen a desvirtuarla”.<sup>10</sup> Así pues, esta cautela resulta coherente con la atribución de la potestad legislativa a las Cortes Generales.

a) Obstáculos del legislador para la admisión a trámite de la ILP.

Como antes se explicaba, el legislador tiene recelo a esta forma de participación política, no es baladí que ya en su artículo 2 se establecen una serie de limitaciones materiales, es decir, serán automáticamente inadmitidas aquellas proposiciones de Ley con origen en la iniciativa legislativa popular sobre materias prohibidas a esta institución.<sup>11</sup> Este bloque supone en sí mismo una restricción material de tal calibre que hace que la ILP un instituto de cortos alcances y uso marginal.

A ella se suman una extensa categoría requisitos o limitaciones procedimentales: Cabe citar la más notoria, recabada en el artículos 3 de la LOILP: “la iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos, 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley.” Otras como las del artículo 5 LOILP en las que destacan las causas de inadmisión por parte de la Mesa del apartado c) fundada en la presentación de varias materias dentro de la proposición carentes de homogeneidad entre sí, o el apartado d) que proscribía las mismas cuando la proposición de Ley se encuentre en ese momento en trámite en el Congreso y Senado. Es decir, la identidad de objeto es un requisito de exclusión. Sin embargo las grandes controversias devienen de la interpretación por parte de estas causas por la Mesa de la cámara, en muchos casos, influidas por la dinámica del juego parlamentario de turno. Tras la reforma acaecida en el año 2006, el legislador decidió suprimir – con buen criterio- la causa prevista en el artículo 5.2 f) de la antigua Ley

---

<sup>10</sup> Aragón Reyes, M., Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa, 26.

<sup>11</sup> Entre las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular Se encuentran Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas, Las de naturaleza tributaria, Las

3/1984, establecía como causa de inadmisión de la proposición de ley procedente de la iniciativa popular “la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular”. Entiendo que esta era una limitación bastante arbitraria y sin fundamento alguno. Siguiendo la lógica normativa hasta entonces, cualquiera proposición de ley aprobada por el parlamento, en cualquier momento, era un obstáculo para una posible iniciativa popular.<sup>12</sup>

Como bien adujo el congresista Esteban Bravo era inaceptable que “la existencia de una proposición no de ley aprobada por la Cámara sobre la misma materia impida la tramitación de la iniciativa legislativa popular” puesto que “las proposiciones no de ley no tienen un valor normativo y no vemos por qué tienen que excluir una tramitación de contenido legislativo.”<sup>13</sup>

Por último, hay que destacar el obstáculo introducido en el apartado e) que impide la reproducción de varias ILP “sustancialmente equivalentes” con el riesgo que supone de poder verse desatendidas las iniciativas de algunos colectivos reivindicativamente cercanos. Problemática de la regulación actual en la que pervive dicho requisito.

#### b) La Comisión Promotora.

Es el órgano protagónico en la iniciación del procedimiento legislativo popular. Adolece de cierta falla en su regulación, es más, la vigente legislación no determina su composición. Ni siquiera la reforma de la LO 4/2006 ha tratado la indeterminación de miembros de la misma. Su importancia en el procedimiento de iniciativa legislativa popular radica en las funciones que desempeña como son: la de presentar la propuesta y posibilidad de interposición de recurso de amparo ante el TC -art. 6 LOILP-, la reclamación y recibo de gastos de compensación principalmente.

---

<sup>12</sup> Como afirma SANTAMARÍA PASTOR (1985, p. 1390) esta causa de inadmisión sería la menos justificada de todas.

<sup>13</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, de 15 de marzo de 2005.

A pesar del silencio que guarda la legislación sobre su composición, la comisión promotora inicia el procedimiento con la presentación ante la Mesa del Congreso de un texto articulado, y es en este acto dónde debe de quedar ya configurada la identidad de los integrantes de la misma. (Art. 3.2 LOILP) Por tanto, se colma el vacío legal, al menos, con la necesidad de clarificar los integrantes de la misma. Si no hay identificación, sea cual sea su composición numérica, es inadmitida la propuesta iniciada.

Cabe reseñar, que una de las novedades más importantes con las modificaciones en materia de iniciativa popular introducidas en el año 2006, es la habilitación para que la Comisión Promotora intervenga en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley. A tal efecto, estableció una nueva redacción del apartado 2 del artículo 13 de la Ley 3/1984 en los siguientes términos: “La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”. Entiendo positiva la decisión del legislador que se hizo eco de las reivindicaciones doctrinales para la participación de los promotores en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley de origen popular. Pienso que acertadamente se corrigió un craso error, no era de recibo que hasta entonces, se limitará su participación a la lectura de la proposición ante la Cámara.

Es una bienintencionada medida para la mejor efectividad de la institución, la comparecencia de algún miembro de la Comisión en el Pleno de la Cámara con el objeto de explicar y defender la propuesta. Se instaura este derecho de los promotores realizando una analogía utilizando el artículo 127 del Reglamento del Congreso que permite la defensa por una delegación de aquellas iniciativas legislativas provenientes de las distintas Asambleas Autonómicas.

c) Decisión de la Mesa y recogida de firmas.

Tras el examen a la proposición, se produce el juicio de admisibilidad, supone de hecho, el momento de mayor trascendencia en la tramitación de la ILP. De la decisión depende la protección o vulneración del derecho de participación tanto de los representantes como de los propios ciudadanos. La LOILP establece que la Mesa del Congreso dispone de 15 días para dilucidar sobre la admisión o no. Por tanto, el juicio de admisibilidad es el resultado del examen de los requisitos materiales y formales que debe reunir la proposición para seguir el procedimiento legislativo. Es destacable que si bien es cierto el control de requisitos formales tiene lugar en toda proposición de ley, el material solo se manifiesta en aquellas con origen en la propia ciudadanía.

Verificada la idoneidad material y formal de la propuesta -juicio de admisibilidad- de ILP comienza el procedimiento de recogida de las firmas. En primer lugar hay que tener en cuenta a este respecto, que la mayoría de las iniciativas presentadas desde la entrada en vigor de la Ley 3/1984 reguladora de este instituto caducaron<sup>14</sup> como consecuencia de que la Comisión Promotora correspondiente no lograba en el plazo de 6 meses conseguir el tan elevado número de firmas exigido por la norma constitucional y legal de 500.000 firmas, cifra bastante superior al de los países de nuestro entorno.<sup>15</sup> En relación a las cifras numéricas exigidas para la toma en consideración, Portugal (35.000), Italia (50.000), Holanda (40.000) y Austria (100.000) imponen cifras numéricas ciertamente más bajas que las pedidas en España.

Por otro lado, el inicio del plazo coincide con la notificación de la Junta Electoral Central a la Comisión Paritaria de la admisión a trámite de la iniciativa legislativa propuesta. Además, será el órgano público encargado de velar por el correcto ejercicio y

---

<sup>14</sup> Algunos partidos políticos como el PSOE o Ciudadanos incluyeron en sus programas la reducción a la mitad, esto a 250.000 firmas las firmas necesarias.

<sup>15</sup> En este sentido, Martínez Jiménez (2012, p. 17) afirma: “La mayor barrera que encuentra la ILP está en la necesidad de recoger 500.000 firmas ante fedatarios públicos en el plazo de nueve meses, lo que supone un impedimento prácticamente insalvable. De hecho, de las pocas ILP que han conseguido salvar el durísimo filtro de la inadmisión, tan solo nueve consiguieron las firmas necesarias.”

adecuación del proceso de recogida de firmas. En aras a facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, el legislador de 2006 decidió ampliar el plazo de recogida de firmas por la Comisión Promotora en 3 meses, de tal forma que en la actualidad (art. 7.3 LOILP) tal proceso debe tener lugar en el plazo de 9 meses, pudiendo ser prorrogado por 3 meses más cuando concurra causa mayor atribuyendo a la Mesa del Congreso la competencia para apreciar la misma.<sup>16</sup>

Ha existido cierta controversia a la hora de entender qué órganos debían de encargarse del procedimiento de recogida de firmas. Un minoritario sector doctrinal ha criticado la atribución de tal competencia a la Mesa (del Congreso) al entender que tal facultad debería haberse atribuido a la Junta Electoral Central. A pesar de ser cierto que la Ley de 1984 atribuye a esta última la potestad para garantizar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, es la Mesa del Congreso la competente en todo lo demás. No es posible con la Ley en la mano esa ampliación de competencias de la JEC. Ésta tiene atribuida, lógicamente, la función de garante del referido procedimiento habida cuenta que es quien dirige y únicamente se limita a supervisar la correcta actuación de la Oficina del Censo Electoral, ya que no puede olvidarse que la iniciativa legislativa popular se concede por la Ley a los españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral. Pero ello no puede llevar a atribuirle una función que, por su naturaleza, no puede corresponderle.

Según demuestra la práctica, atendiendo al alto número de firmas y al corto espacio temporal para conseguirlas dicha obtención de las firmas necesarias es un proceso bastante complicado, ahora bien, se han producido avances gracias a la Ley 56/2007 de 28 de diciembre, de medidas del Impulso de la Sociedad de la Información, con la

---

<sup>16</sup> Art. 87.3 LOILP: “El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.”

aparición de la firma electrónica que ha mejorado la situación. Una vez reunidas las firmas necesarias (500.000) estas son enviadas a la Junta Electoral Central que en un plazo de 15 días realiza la función de comprobación y recuento de las firmas válidas.<sup>17</sup>

d) Fase tramitación parlamentaria y resarcimiento de gastos.

Una vez validadas las firmas necesarias por la JEC, empieza la etapa de tramitación parlamentaria de la proposición de Ley. Emerge como el pistoletazo de salida la inclusión de la proposición en el orden del día del Pleno. Con la legislación de 1984, en mi opinión fraudulenta en este aspecto ocurría que este acto podía postergarse -sine die- su toma en consideración, atentando totalmente contra la seguridad jurídica y el derecho tanto de los promotores como de los firmantes de la iniciativa legislativa popular.<sup>18</sup> Todo ello, ha cambiado, afortunadamente tras la reforma operada en 2006, instaurado un determinado plazo, en concreto 6 meses, para que, una vez acreditado que se ha recogido el número de firmas requeridas, la Proposición de Ley de origen popular sea incluida en el orden del día del Pleno a efectos de su toma en consideración (art. 13.1).

Por tanto, la reforma de la Ley 4/2006 fija un plazo máximo de 6 meses desde el momento en que la iniciativa legislativa popular pudiera ser tomada en consideración en el Pleno. El legislador, por fin atajó la problemática que hasta entonces sucedía con muchas ILP. En primer lugar, dificulta que se produzcan dilaciones excesivas, evitando la indefensión de los promotores que hasta entonces podían caer en los intereses del juego parlamentario y ante la inexistencia de plazo pudiendo desnaturalizar el propósito de las mismas. Como puso de manifiesto el representante del grupo parlamentario del Partido Nacionalista Vasco en el debate de toma en consideración de la Proposición de

---

<sup>17</sup> En este sentido, Cuesta López (2008, p. 418) afirma: La imposibilidad de reunir el número de firmas necesarias en el plazo fijado por la legislación es una causa de fracaso especialmente significativa para las iniciativas ciudadanas que fueron admitidas a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados.”

<sup>18</sup> De este peligro ya advertía SORIANO (2002, p. 115), quien señalaba que una vez aceptada y tomada en consideración la iniciativa popular, podía ser metida en el frigorífico parlamentario al no señalar la Ley un plazo determinado para su inclusión en el orden del día.

Ley de modificación de la Ley 3/1984, “hemos visto que ha habido iniciativas que han caducado simplemente porque la Mesa o el órgano correspondiente de la Cámara no ha decidido incluirlas en el orden del día y han estado durmiendo el sueño de los justos.”<sup>19</sup> Y en segundo lugar, la participación de algún miembro de la Comisión Promotora en el Pleno de la Cámara, algo de lo que hemos hablado antes, aumenta la transparencia en la actividad legislativa y permite un reforzamiento de la legitimidad de las leyes respecto de la sociedad.<sup>20</sup>

En cuanto al resarcimiento de gastos por parte del Estado, engloba únicamente a aquellas proposiciones, que hubieran alcanzado la tramitación parlamentaria, es decir, que la Junta Electoral Central confirme a la Mesa de Congreso el efectivo cumplimiento en plazo y forma de la recogida de firmas. Sin duda, la necesidad de la iniciativa legislativa popular de llegar a la fase de tramitación parlamentaria para optar al resarcimiento de gastos ocasionados en el transcurso del procedimiento no es sino un mecanismo razonable y nada abusivo de protección de la democracia representativa en la presentación de iniciativas legislativas por parte de la ciudadanía.

Parece acertada la decisión del legislador de compensación a los promotores de los gastos ocasionados durante el procedimiento en aras del interés de la proposición impulsada, además del hecho que no tenga que ser aprobada -como se exige en otros casos- resulta acorde con el espíritu de participación de los ciudadanos en política plasmado en el art. 23.1 CE.

Con la modificación por el legislador de 2006 se han actualizado la cuantía económica a satisfacer por el Gobierno para sufragar los gastos de aquellas iniciativas legislativas que hayan conseguido acceder a la tramitación parlamentaria, aparte de haberse incrementado la cuantía de 30 millones de pesetas a 300.000 euros siendo dicha cantidad revisable anualmente conforme a la evolución que experimente el IPC. La Ley 4/2006, en su Disposición Adicional Segunda establece un plazo dentro del cual debe realizarse el pago: circunscrito al siguiente ejercicio presupuestario en el que la

---

<sup>19</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de marzo de 2015.

<sup>20</sup> “Tales beneficios no alteran la función legislativa ni el monopolio parlamentario en la adopción de decisiones” Larios Paterna, 2008, p.203.

iniciativa haya conseguido su tramitación parlamentaria. Toda una novedad, debida a la inexistencia del mismo en la regulación anterior a la reforma. Supone otro aspecto acertado de las últimas reformas en materia de ILP a escala nacional. En mi opinión es positivo el aumento de cobertura de gastos por parte del Estado y la fijación de un plazo para el pago de los mismos ocasionados en el desarrollo de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión promotora. De esta forma, el legislador ha tratado de evitar que los gastos originados durante la recogida de firmas se traduzcan también en un obstáculo al ejercicio de la iniciativa legislativa popular, tratando, en consecuencia, de facilitar la efectividad de la institución.

e) Rendimiento de la institución.

La regulación original de la figura de la ILP mediante la Ley Orgánica 3/1984 hizo de este instituto de democracia participativa una especie de espejismo jurídico. Pasados 22 años desde la redacción original de la Ley 3/1984, las cautelas y rigores constitucionales que tanto condicionaron al constituyente se han mostrado más que suficientes para evitar el mal del populismo y la demagogia.

A pesar de ello, existían algunos aspectos de la regulación que la llevaban a su casi absoluta inoperatividad. Este estado de cosas llevó a una reforma de la ley en pro de su mejor “funcionalidad”. Tal reforma se ha llevado a cabo a través de la Ley Orgánica 4/2006. A modo de resumen, las modificaciones más significativas introducidas con esta reforma de las que la mayoría han sido tratadas más detalladamente antes, son:

- 1) La simplificación de los requisitos del escrito de presentación. El mismo ya no debe contener “Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley” (letra b suprimida del art. 3.2 Ley 3/1984).
- 2) La supresión de causas de inadmisión como la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular (letra f suprimida del art. 5.2 Ley 3/1984).

- 3) Ampliación del plazo de recogida de firmas. Se amplía a nueve meses (antes eran seis), prorrogable por otros tres cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso.
- 4) Previsión de la firma electrónica.
- 5) Intervención de la Comisión Promotora durante la tramitación parlamentaria. Se establece que los Reglamentos de las Cámaras puedan contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora.
- 6) Actualización del importe de la compensación estatal por los gastos realizados. Se pasa de 30 millones de pesetas a 300.000 euros.

A partir de la reforma, esto es, en el plazo desde la entrada en vigor de la modificación apuntada, el número de iniciativas presentadas ascendió a más de 50.

Si bien es cierto que presentación no significa aprobación ni mucho menos. Es más, únicamente una proposición de Ley ha prosperado hasta la fecha, fue la presentada en la V legislatura y tomada en consideración en septiembre de 1997. Tras la aprobación definitiva por el Pleno del Congreso el 25 de marzo de 1999, dicha proposición se subsumió en parte en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de Ley 49/1960 sobre propiedad horizontal, cuya principal novedad fue la agilización del procedimiento de reclamación de cantidades a propietarios morosos.

“Los resultados pueden calificarse de decepcionantes debido tanto a la confluencia de factores institucionales enraizados en nuestra democracia - un sistema parlamentario fuertemente racionalizado - como a la propia naturaleza utópica de una democracia directa que para sus detractores puede provocar desapego, inestabilidad e inseguridad jurídica y política.” (ARANDA Álvarez, 2006, pp. 197-198).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> La doctrina no duda en señalar la actual inoperatividad de esta institución, dadas las limitaciones formales, materiales y procedimentales. En este sentido, Astarloa Villena, con relación a la Iniciativa Legislativa Popular a nivel estatal, señala que no es una figura que haya arraigado en nuestro país, siendo los motivos, según este autor, diversos: desde el desinterés generalizado por la cosa pública hasta las propias trabas de procedimiento, así como la necesidad de reunir un número muy notable de firmas.

No es de extrañar la paupérrima cifra de proyectos de ley aprobados con origen en la iniciativa popular. Cabe reseñar para entender la complicada operatividad o gran control sobre este instrumento de participación ciudadana la propia desidia del legislador, como por ejemplo, queda claramente manifiestan el desarrollo de las modificaciones efectuadas en materia ILP del año 2006. Se permite ahora que uno de los promotores de la Proposición de Ley de origen popular pueda defender la misma en el debate de toma en consideración. Ahora bien, siendo cierto lo anterior, sonroja el hecho de que tal prescripción legislativa todavía no ha podido ponerse en práctica. ¿Por qué? Porque el nuevo artículo 13.2 de la Ley 3/1984 se remite al Reglamento Parlamentario y este, tras más de 10 años ya de entrada en vigor de la Ley 4/2006 no ha contemplado todavía la referida posibilidad.<sup>22</sup>

A pesar de los últimos cambios introducidos en la institución, tendentes a derribar barreras y potenciarla, el sentir colectivo sobre la utilidad de esta herramienta de participación política semidirecta no es muy halagüeño. Una encuesta que data del año 2013 muestra que un 64% de los españoles piensan que se presentan pocas ILP porque no sirven para nada ya que la última palabra la tiene el Congreso, el 37% creen que el sistema para presentar una ILP es complicado y al 35% le parece imposible conseguir medio millón de firmas. Es por ello que un tercio de la población (31%) cree que este tipo de iniciativas son una figura poco útil y un 11% no la ve nada útil.<sup>23</sup>

Hasta el año 2016, con datos oficiales de la Junta electoral Central, son 132 las ILP que han sido presentadas durante la democracia. Así, durante la VIII Legislatura (2004-2008) y a partir de la reforma operada por la Ley 4/2006, se presentaron 6; durante la IX Legislatura (2008-2011), se presentaron 23 iniciativas; así en la X Legislatura (2011-2016) han sido 37 las proposiciones de origen popular presentadas. En la breve y extraordinaria XI legislatura un total de 7. En la actualidad, en la XII Legislatura (2016 hasta hoy) se han presentado 10 nuevas iniciativas por el momento, de temática diversa:

---

<sup>22</sup> Véase el artículo 127 del Reglamento del Congreso.

<sup>23</sup> <http://web3.eldia.es/canarias/2013-11-27/26-Canarias-es-autonomia-donde-iniciativas-legislativas-populares-presentan.htm>

proposición de ley reguladora del cannabis, memoria histórica, retribución de altos cargos cesados, dación en pago, etc..

Para terminar este capítulo, me parece conveniente hacer una mención a las estadísticas sobre el uso de la institución. Tomando como base la X legislatura, en la que se alcanzó récord de presentación de iniciativas populares, observamos varios datos que sirven para entender la problemática sobre la efectividad de esta institución, en primer lugar, si bien se presentaron un total de 37 proposiciones únicamente fue aprobada una, eso sí, con modificaciones, tal es la iniciativa para la consideración de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural. Representa un 2,7 %. Esclarecedora cifra. En segundo lugar, en el número de inadmisiones se aprecia el sistema rigorista de materias excluidas que habilita a la Mesa del Congreso a establecer un sistema rigorista de control de admisibilidad, del conjunto de iniciativas, un 37,8 % fueron inadmitidas a trámite por términos absolutos, unas 14, entre ellas por ejemplo, la proposición de Ley estatal de custodia compartida y corresponsabilidad parental.

En tercer lugar, aquellas iniciativas que siendo admitidas caducaron al no conseguirse las 500.000 firmas necesarias en el plazo fueron 13, representando un 35% del total. Sumando las iniciativas inadmitidas y las admitidas a trámite y posteriormente caducadas, observamos cómo representan un 73% del total, algo que resulta bastante notorio y nos muestra la dificultad de superar los filtros introducidos por el legislador para que la proposición popular llegue a ser debatida por el Pleno de la Cámara.

Ejemplos de ello son la Proposición de Ley por la Renta Básica Estatal o Proposición de Ley sobre reversión de la congelación de las presiones en 2011 en dicha legislatura.

A continuación, encontramos que 4 propuestas fueron trasladadas al próximo Congreso (legislatura XI) entre ellas la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

Representan un 10% del total.

En quinto lugar, aparecen minoritarias iniciativas que tuvieron distinta suerte, una fue subsumida en otra, otra admitida a trámite por completo sin acuerdo o decisión que fue la Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda.

Una retirada, como es la Proposición de Ley de responsabilidad parental y de relaciones familiares y otras 2 superado el control de admisibilidad de la Mesa del Congreso y obtención del número de firmas necesarias rechazadas por el Pleno de la Cámara como la Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras o la Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos.

La doctrina no duda en señalar la actual inoperatividad de esta institución, Astarloa, con relación a la Iniciativa Legislativa Popular a nivel estatal, señala que no es una figura que haya arraigado en nuestro país, siendo los motivos, según este autor, diversos: desde el desinterés generalizado por la cosa pública hasta las propias trabas de procedimiento, así como la necesidad de reunir un número excesivo de firmas.<sup>24</sup>

#### **IV. LA ILP EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA.**

La democracia representativa o electoral inspira, sin duda, la Constitución española de 1978. Sin embargo, en la misma podemos encontrarnos con instituciones clásicas de democracia directa, como son el referéndum (art. 92) o la iniciativa legislativa popular (art. 86.3). Manifestaciones de democracia directa que, como apunta Francisco Astarloa<sup>25</sup>, apenas han llamado la atención de la doctrina del Derecho constitucional. Pero, sin duda alguna, el nivel más intenso de participación ciudadana nos lo brinda la institución de la iniciativa legislativa popular; institución prevista en el art. 86.3 de la Constitución española y en todos los Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades Autónomas.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> ASTARLOA. Op. cit., pág. 314.

<sup>25</sup> ASTARLOA VILLENA, F., «La iniciativa legislativa popular en España», en Teoría y Realidad Constitucional, núm 10-11, 2002-2003, pág. 273

<sup>26</sup> El Estatuto de Castilla y León era, hasta la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 4/1999, el único que no contemplaba la iniciativa legislativa popular. En la actualidad todos los Estatutos de Autonomía recogen dicha iniciativa legislativa. Vid. Art. 30.1.b y 111.2 del E.A. de Andalucía; art. 15.2 del E.A. de Aragón; art. 31.1 del E.A. de Asturias; art. 15.2.b del E.A. de las Islas Baleares; art. 12.5 del E.A.

Se trata de una figura que aparece recogida desde el primer momento en todos los Estatutos de Autonomía, a excepción del de Castilla y León (hasta 1999), baste decir que la regulación autonómica debe respetar e inspirar en los principios fijados en la legislación básica estatal, tanto La LOILP de 1984 como su reforma del año 2006. En el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias se dice: “... la iniciativa legislativa popular para la presentación de Propositiones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento canario se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 CE.”

a) Titularidad y materias excluidas.

Lo primero que hay que tener en cuenta, es que la legitimación para el derecho a promover una ILP corresponde a todo ciudadano español, mayor de edad que ostente la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma correspondiente y esté inscrito en el colegio electoral. Cabe entender que en principio son extrapolables las mismas condiciones para ejercer la iniciativa legislativa popular que para ejercer el derecho de sufragio, tanto a escala nacional como autonómica. En el caso de Canarias el legislador optó por la tónica general en la mayoría de CC.AA., consagrada en el artículo 1 de la Ley 10/1986 de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular en Canarias.<sup>27</sup> La principal excepción es la presentada por la Ley catalana en la que el legislador ha decidido, además extender el derecho a presentar iniciativa a los mayores de 16 años, a los extranjeros comunitarios y a aquellos que residan legalmente en algún municipio de esa comunidad.<sup>28</sup>

En segundo lugar, es la propia Constitución la que excluye en su articulado una serie de materias vedadas a la ILP, concretamente en su art. 87.3 de anterior estudio en el

---

de Canarias; art. 15.1 del E.A. de Cantabria; art. 12.1 del E.A. de Castilla — La Mancha; art. 25.2 del E.A. de Castilla y León; art. 62.1 del E.A. de Cataluña; art. 26.2 del E.A. de la Comunidad Valenciana; art. 23.2 del E.A. de Extremadura; art. 13.1 del E.A. de Galicia; art. 15.2 del E.A. de Madrid; art. 30.1 del E.A. de Murcia; art. 19.2 del E.A. de Navarra; art. 20 del E.A. de La Rioja; y art. 27.4 del E.A. del País Vasco.

<sup>27</sup> “Los ciudadanos mayores de edad, inscritos en el Censo electoral, que gocen de la condición política de canarios, pueden ejercer ante el Parlamento de Canarias la iniciativa legislativa prevista en el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.”

<sup>28</sup> (Art. 2 Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Ley catalana sobre iniciativa legislativa popular.)

trabajo. En el ámbito autonómico, la normativa prohíbe en todos los casos las materias de naturaleza tributaria, los presupuestos generales de la CA y aquellas materias de las cuales la CA no tenga competencia plena o exclusiva. Además, se añade al catálogo de restricciones la imposibilidad de ILP respecto a una reforma del Estatuto de autonomía, tal como ocurre en la ILP de ámbito nacional en materia de reforma constitucional, con la excepción de la comunidad catalana.<sup>29</sup>

Acudiendo al derecho comparado hay que destacar el caso del Estatuto de Autonomía catalán, no se limita a reconocer la iniciativa legislativa popular (art. 29.3) sino que va mucho más allá, al señalar que los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto pueden proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma del Estatuto. Esta propuesta necesita contar, en todo caso, con 300.000 firmas (arts. 222.1 y 223.1 del Estatuto de Cataluña). En el caso de Canarias<sup>30</sup>, están excluidas de la iniciativa legislativa popular, las siguientes materias: las que no sean de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía, las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica, las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía, las relativas a la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa popular y el régimen electoral.

#### b) Comisión Promotora.

Como ocurre a escala nacional, está naturalmente integrada por ciudadanos de la CA correspondiente, pone en marcha el procedimiento y representa a quienes con su firma prestaron apoyo a la Iniciativa. La LO 3/1984, modificada por la LO 4/2006, se limita a exigir en su artículo 3.2 que el escrito de presentación incluya la relación de miembros que componen la Comisión, su identificación, sin más requisitos, sin determinar un número mínimo. En el caso de la legislación canaria, se exige para formar parte las

---

<sup>29</sup> Arts. 222.1. a) y 223.1.a del Estatuto de Autonomía.

<sup>30</sup> Art. 2.5 Ley 10/1986 sobre iniciativa legislativa popular.

mismas condiciones que para ser titular del derecho y poder firmar una iniciativa, es decir tal y como recoge el artículo 1 de la Ley 10/1986, ser mayor de edad, estar inscrito en el Censo electoral y gozar de la condición política de canario. Continuando la tradición de la legislación básica no exige un número mínimo de integrantes como si ocurre en otras normativas autonómicas como la Ley catalana (3); la extremeña (5) o la gallega (10).

Cabe citar, esta regla general tiene una especificidad en el artículo 4.4 de la ley canaria que prohíbe la pertenencia a la Comisión Promotora de una ILP tanto a diputados regionales, así como los miembros en activo del Gobierno regional o de los Cabildos Insulares.<sup>31</sup> Ahora bien, la legislación aduce de un vacío en lo referente a la posibilidad si el Alcalde y los Concejales de una Corporación puedan ser integrantes de la Comisión Promotora de una Proposición de Ley. ¿Es posible?

En el derecho comparado de ámbito autonómico podemos encontrar un número significativo de casos en que es reconocido este instrumento de participación semidirecta a los mismos, ejemplos como la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de los Ayuntamientos y Comarcas de la Región de Murcia, o la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía o la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid ratifican esta posibilidad.

En el ámbito de Canarias, la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias en su art. 12.5 dispone que la iniciativa legislativa corresponde

---

<sup>31</sup> No podrán formar parte de la Comisión Promotora a la que se refiere el presente artículo, los Diputados Regionales proclamados electos al tiempo de presentarse la iniciativa legislativa popular, así como los miembros en activo del Gobierno Regional o de los Cabildos Insulares, siempre que desde esta condición puedan presentar iniciativas legislativas sobre la materia objeto de la proposición de ley, tanto individualmente como por conducto de la Institución de la cual son miembros

al Gobierno Canario y a los Diputados autonómicos o a un Cabildo Insular. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Canario se regulará por este mediante ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular, de tal forma que no concurren en la comisión promotora miembros que individual o como representante ya ostente iniciativa legislativa, evitando con ello un conflicto por concurrencia de doble iniciativa legislativa.

Dicho esto, la legislación canaria no reconoce la iniciativa legislativa a los municipios, sino solo a los cabildos, por lo que, y dado que la prohibición de formar parte en la comisión promotora afecta exclusivamente aquéllos que puedan ejercer iniciativa legislativa, no es extensible al alcalde y los concejales, quienes pueden participar en la constitución de la comisión promotora en cuanto ciudadanos, dado que la iniciativa popular está reconocida a todos aquellos ciudadanos españoles que, conforme al número 1 del art. 4 del Estatuto de Autonomía, gocen de la condición política de canarios, puedan presentar Propositiones de Ley ante el Parlamento de Canarias sin otras limitaciones que las establecidas en esta Ley. Por ende, me inclino porque es posible la participación del Alcalde o concejal en la comisión promotora de una ILP.

c) Trámite de admisión. Control Institucional y Jurisdiccional.

En términos generales la legislación autonómica sobre la iniciativa legislativa ciudadana traslada miméticamente -con peculiaridades- el modelo establecido por la normativa básica de la LO 3/1984. Como explica Víctor Cuesta “la reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales va mucho más allá de la debida observancia al contenido esencial de la legislación orgánica estatal y al principio

de homogeneidad institucional del art. 15 CE<sup>32</sup> y denota que el legislador autonómico, al igual que el estatal, es reticente, temeroso, al desarrollo de esta forma de participación ciudadana. En el conjunto de CA no se aprecian diferencias significativas con la regulación básica contenida en la LO 3/1984. Por tanto, la decisión sobre la admisibilidad de la proposición corresponde a la Mesa de las Cámaras correspondientes.

Una particularidad reseñable de la legislación vigente en Canarias es la intervención del Consejo Consultivo en esta fase de admisión: el artículo 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre la iniciativa legislativa popular, prevé que la Mesa, una vez admitido el escrito, recabe el informe del Consejo Consultivo de Canarias, y en la práctica normalmente basa su juicio de admisibilidad en relación a este dictamen.

Los requisitos que ha de reunir el escrito de presentación de la iniciativa, tampoco se observan diferencias con respecto a la legislación estatal contenida en la LO 3/1984. En todas las CCAA se exige que dicho escrito vaya acompañado del texto articulado, precedido a su vez de una exposición de motivos y memoria explicativa (con la única excepción de Canarias) y de la composición de la Comisión Promotora. Siguiendo la pauta marcada por el art. 5.2 b) de la LOILP, las leyes autonómicas suelen contemplar la corrección de defectos subsanables en un determinado plazo, que en el caso canario es inferior a un mes.<sup>33</sup>

En lo referente al control institucional y jurisdiccional del procedimiento de la iniciativa popular en rasgos generales, las legislaciones autonómicas no prevén expresamente este tipo de protecciones contra la decisión de inadmisión de las Mesas de las Cámaras. Por ello, supletoriamente es de aplicación el artículo 6 de la LOILP que faculta a los promotores a ejercer su derecho a presentar un recurso de amparo directo ante el TC, porque en la inadmisión está en juego el derecho fundamental de participación política

---

<sup>32</sup>Cuesta López, V. M., Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional. Tesis doctoral dirigida por Juan Fernando López Aguilar y Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2007, pág.344.

<sup>33</sup> Art. 5.3. b) de la Ley 10/1986.

consagrado en el 23.2 CE. Sumado a la habilitación del artículo 42 de la LOTC por el que pueden impugnarse aquellas decisiones o actos sin valor de ley emanados de los órganos de las Asambleas Legislativas de las CC.AA.<sup>34</sup> A este control jurisdiccional hay que añadir en algunas autonomías, un control de carácter institucional como el consagrado en el art. 5.5 de la Ley canaria, por parte del Pleno de la Cámara.<sup>35</sup>

d) Número mínimo y recogida de firmas.

Admitida a trámite la referida proposición de ley por las Mesas de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y tras la notificación a la Comisión Promotora, se inicia el procedimiento de recogida de firmas. En líneas generales, la doctrina ha entendido aplicable a las CC.AA. determinadas exclusiones materiales y procedimentales establecidos en la normativa estatal, como por ejemplo el trámite de toma en consideración, ahora bien, ello no quita, el posible desarrollo no en el contenido directo del derecho de participación –competencia exclusiva del Estado, art. 149 CE.- como sí el desarrollo de su ejercicio por las Asambleas Autonómicas. En lógica con lo anteriormente expuesto, cada CA podrá fijar un mínimo de recogida de firmas exigido de manera particular.

Así, todas las CA fijan un número de firmas necesarias para su toma en consideración por las mesas de los respectivas asambleas legislativas con la llamativa excepción de Extremadura, única Comunidad Autónoma que fija en su Estatuto el tanto por cien de firmas acreditadas necesarias, que sitúa en el 5% del censo electoral, para avalar una iniciativa popular.

---

<sup>34</sup> “Las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.”

<sup>35</sup> “Los acuerdos de inadmisibilidad dictados por la Mesa serán susceptibles de recurso de queja ante el Pleno de la Cámara en el plazo de quince días a partir de la notificación.”

En legislador canario se decanta por seguir la estela de la mayoría de CA y fijar un número determinado de firmas, así el artículo 3 de la LILP establece como requisito principal: “La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de Propositiones de Ley suscritas por las firmas de al menos 15.000 personas.”

En la actualidad el número de firmas exigidas en relación con la población canaria del año 2016 -2 101 924 hab.- supone apenas el 0,71% del conjunto de la ciudadanía isleña. Respecto al conjunto de Comunidades, por su condición geográfica, Canarias presenta una singularidad -parecida a la que encontramos en el archipiélago balear- y es que en el caso de las ILP en Canarias se admiten también “aquellas proposiciones suscritas por el 50% de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte en exclusiva a una isla.”

Haciendo un ejercicio de observación de la extensión de la campaña de recogida de firmas encontramos que varía de unas Comunidades Autónomas a otras, como reflejo de la autonomía política de las regiones. Así, en las Comunidades de Asturias, Canarias<sup>36</sup>, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Islas Canarias, La Rioja y Madrid el plazo es de tres meses. En las de Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco es de cuatro meses. Por último, las Comunidades de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Navarra establecen un plazo de seis meses. Plazo que en algunas legislaciones autonómicas admiten prorroga y en otras resulta improrrogable como en el caso de Canarias.

e) Procedimiento legislativo e indemnización a la Comisión Promotora.

Para empezar, las ILP siguen el procedimiento legislativo ordinario, eso sí, con ciertas particularidades. Las proposiciones de iniciativa legislativa popular se someten, como el resto, al trámite de su toma en consideración por el Pleno de la Cámara. Podrán los

---

<sup>36</sup> Artículo 9. 1. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar en el plazo de tres meses a contar desde la notificación a que se refiere el artículo 7.1 L 10/1986.

miembros de la comisión promotora designados a tal efecto intervenir en el debate de la toma en consideración, pero en ciertos casos esa presencia se sortea con la previsión de la lectura de una memoria explicativa realizada por los promotores con los motivos de la iniciativa.

Una vez hubiese superado su toma en consideración, y estuviera incurso en su tramitación como proposición de Ley, surge la duda, de su posible retirada. La legislación no ha regulado esta hipótesis, si no de manera anecdótica encontramos que la Ley Aragonesa de 1984 prevé en su artículo 12.3 la posibilidad de retirada por la Comisión Promotora, eso sí, a expensas en último término de la decisión del Pleno. Ante la falta de regulación en las leyes o reglamentos parlamentarios la doctrina mayoritaria entiende que no cabe la retirada de la proposición de Ley si no es mediante decisión del Pleno de la Cámara correspondiente. En general la regulación de la proposición de Ley que tiene su origen en una ILP no decae con la disolución del Parlamento y se traslada a la siguiente legislatura, en el caso de Canarias, en virtud del art. 14 LILP 10/1986, el procedimiento legislativo deberá iniciarse en el trámite en que se encontrase en el momento de la disolución.

En cuanto la indemnización por los gastos realizados de la Comisión Promotora, la principal diferencia entre las CC.AA. estriba en si esa cantidad a cargo del erario público se percibe una vez la proposición haya llegado a tramitarse en la Asamblea legislativa correspondiente –una vez acreditadas las firmas- o bien, se añade la exigencia de que la iniciativa supere con éxito la fase de la toma en consideración como sucede en el caso de Canarias<sup>37</sup> o Galicia.

---

<sup>37</sup> Art. 13 de la Ley 10/1986: “La Comunidad Autónoma de Canarias indemnizará a la Comisión Promotora por los gastos realizados y debidamente acreditados en una cuantía que no exceda de 750.000 pesetas siempre que la Proposición de Ley sea tomada en consideración por la Cámara. Esta cuantía será actualizada periódicamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.”

f) Rendimiento y situación actual de las ILP.

La utilización de este instrumento de participación en la actividad de los parlamentos autonómicos ha sido exigua, siguiendo la estela de las ILP a nivel nacional, lo que no resulta extraño teniendo en cuenta el inocuo índice de éxito de las iniciativas presentadas en las Cortes Generales como pudimos observar en el apartado e) del capítulo sobre ILP estatal de este trabajo. La primera iniciativa legislativa popular aprobada en España, proviene de Aragón, que desencadenó en la aprobación de la Ley 1/1992, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, que tuvo su origen en una Proposición de Ley admitida a trámite en Septiembre de 1991, tomada en consideración y tramitada hasta su aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión de 4 de marzo de 1992.<sup>38</sup>

Reflexión interesante la del canario Víctor Cuesta<sup>39</sup> que “se pregunta por qué en su Comunidad se han presentado un número tan elevado de iniciativas, en comparación con las restantes Comunidades (a una distancia considerable le seguiría Galicia con 15 iniciativas). Apunta que, tanto en Canarias como en Galicia, la cantidad de firmas requeridas representa un porcentaje de electores sensiblemente inferior a la media. La menor proporción de firmas requeridas puede, indudablemente, incentivar la presentación de iniciativas, pero por sí solo no explicaría el caso canario.” Curiosamente, a pesar de los inconvenientes que puedan surgir a la hora del pago de gastos inherentes del procedimiento a la Comisión Promotora, que en el caso canario, no basta con la obtener el número de firmas necesarias sino demanda la toma en consideración por parte del Pleno del Parlamento, el hecho de la posibilidad de la defensa del proyecto por un delegado ante la Cámara, así como la mayor predisposición del legislador canario a la aprobación de ILP o las escasas 15.000 firmas requeridas tienen como resultado que Canarias sea la CA líder en aprobación de proyectos de ley con origen en la iniciativa legislativa popular.

---

<sup>38</sup> La iniciativa legislativa popular en la UE, J.M<sup>a</sup> Bilbao Ubillos; p. 381.

<sup>39</sup> Cuesta. *Op. cit.*, págs. 423 y 424.

Si bien, comparativamente, hay que resaltar a Canarias, respecto al resto de autonomías como la que más ILP ha registrado desde la promulgación de la Ley 10/1986. De las más de treinta ILP (33) que se han presentado por la iniciativa de grupos de ciudadanos o de colectivos sociales ha estado en el origen de ocho leyes. De entre ellas hay que destacar las ILP que se han traducido en leyes son la de Viviendas -presentada en 1987 y aprobada dos años después-, la de Reorganización Universitaria de Canarias - planteada en 1988 y convertida en ley en 1989-, la declaración del Rincón (La Orotava) paisaje protegido -1990 y 1992-, la ampliación del Parque Natural del Nublo, en Gran Canaria, y el establecimiento los criterios de utilización del barranco de Veneguera - presentada en 1995 y refrendada en 1988-, la que propuso la construcción de un hospital público en el sur de Tenerife -registrada en 1988 y aprobada como ley para la ejecución de un complejo hospitalario en la zona dos años más tarde.

Se aprecia un auge en el recurso de la iniciativa legislativa popular, a partir del año 1999, con 4 proposiciones, las materias sobre las mismas recaían en la creación de un servicio público de transportes de fracción eléctrica, la regulación de la responsabilidad política ante el Parlamento de Canarias, la modificación de la Ley 6/1996, de coordinación de policías locales y el acceso específico de la función pública de los profesores interinos, sustitutos y contratados de la CA.

Desde el año 2000 hasta nuestros días, han sido impulsadas la declaración de todo el Malpaís de Güímar como reserva natural -2001 y 2006-, la ordenación territorial de las Telecomunicaciones -propuesta en 2006 y aprobada en 2009- y la Ley Canaria de Educación -que se presentó en 2010 y, tras ser asumida por diversos grupos parlamentarios, vio la luz a mediados de 2014-.<sup>40</sup>

En resumen en la Comunidad canaria, el recurso a la iniciativa legislativa popular desde la aprobación de la ley autonómica reguladora de este tipo de iniciativa ha resultado da un promedio de algo menos de una por año.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> (<http://web3.eldia.es/canarias/2016-01-31/2-Ocho-iniciativas-populares-han-cristalizado-ley-anos.htm>)

<sup>41</sup> La autonomía Canaria 1986-2000; Gumersindo Trujillo Fernández; p. 211.

En la actualidad encontramos un total de 10 iniciativas legislativas que el Parlamento de Canarias tramita, una, la proposición de ley de iniciativa popular para la Defensa y Promoción de la Salud y la Sanidad Pública en Canarias, está en lista de espera desde el 28 de abril de 2010, hace siete años entró en el registro de la Mesa para vergüenza del Parlamento, y evidencia la falta de interés tanto del legislador como de la sociedad en este tipo de iniciativas. Otras 5 proposiciones echaron a andar en 2015 entre ellas la proposición de iniciativa legislativa popular Canaria de Sostenibilidad ambiental o la de Fomento de las Energías Renovables en Canarias. Y las otras cuatro se activaron en 2016.

Para terminar este capítulo, me parece conveniente -como en la ILP estatal- hacer una mención a las estadísticas sobre el uso de la institución. Tomando como base la VII legislatura, observamos comparativamente al ámbito estatal un aumento porcentual de las leyes aprobadas con origen en la iniciativa legislativa popular, de un total de 5 planteadas, 2 acabaron con su publicación en el BOC, es el caso de la Proposición de Alimentación ecológica en centros escolares y la Proposición de Ley Canaria de Educación, por lo tanto representa un 40% de las presentadas, supone un salto cuantitativo de éxito respecto a las de ámbito estatal con apenas un 2,7% de iniciativas legislativas populares aprobadas y convertidas en Ley.

En segundo lugar, se rechazó la toma en consideración por parte del Pleno, de la Proposición de Medidas para la renovación de la planta alojativa turística en Canarias. El legislador canario es propenso -cuando no va a fructificar la ILP- a terminar este tipo de iniciativas en este trámite, cabe recordar que es requisito pasarlo para la reclamación de gastos del proceso recogedor de firmas por parte de la Comisión Promotora a cargo del erario público. Así acudiendo a la VI legislatura fueron rechazadas por el Pleno un número de tres de un total de ocho, lo que representa un 37,5%.

En tercer lugar, fue inadmitida por parte de la Mesa la Proposición para establecer y regular una red de apoyo a la mujer embarazada. En la VI legislatura hubo un total de 4 Proposiciones no admitidas, dos por decaer al no conseguir las firmas necesarias (25%) y otras dos por inadmitirlas las Mesa (25%). Observamos como en Canarias además de mayor coeficiente de éxito, comparativamente hay menores casos de inadmisión y caducidad respecto a las iniciativas populares en el ámbito estatal. Ello claro está, al menor número de firmas establecidas y a la mayor predisposición de la Mesa del

Parlamento canario, al saber que la admisión a trámite no lleva consigo la posibilidad de sufragar gastos de la Comisión Promotora, como ocurre en la legislación estatal, hasta una vez rechazada la toma en consideración por el Pleno de la Cámara.

Un caso que causa un estupor y evidencia una vez más, la desidia tanto del parlamentario canario como de la ciudadanía canaria es la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para la defensa y promoción de la salud y la sanidad pública canaria que recogió 25.000 firmas en 2010 y que aún se encuentra en trámite. Diez años después. No estaría mal en una próxima reforma imponer un plazo de resolución de la ILP análogo de la legislación estatal.

#### V) **CONCLUSIONES.**

La primera idea que hay que tener claro para tratar el tema que nos ocupa es entender que la democracia constitucional únicamente puede ser efectiva a través de la representación. Ello es así, sin que por supuesto puedan articularse algunas instituciones de democracia directa, como excepción, que sirvan para complementar, que nunca sustituir, a la democracia representativa. La iniciativa legislativa popular reconocida en nuestra Constitución es una herramienta de la que se dota a los ciudadanos para impulsar cambios normativos que no se encuentren en la agenda política de sus representantes. Notorias son las reticencias del legislador y mayoría de la clase política a este mecanismo de iniciativa legislativa como hemos tenido ocasión de analizar en este trabajo.

Como bien decía el filósofo Gustavo Bueno: generalizar es una cuestión peligrosa, en estos tiempos de convulsión social y crisis que nos ha tocado vivir, en que parte de las instituciones en general, y clase política, en particular, se han demostrado ineficaces, a la par que corruptas y muchas veces indoctas, las instituciones de democracia participativa (como la ILP) pueden ser refugio o arma arrojada de colectivos o grupos

que a través de su ejercicio quisieran corroer el ya maltrecho organigrama en el que se asienta nuestro maltratado y enfermo Estado de Derecho.

Francisco Tomás y Valiente lo argumentó clara y meridianamente “es hipócrita la dicotomía entre sociedad civil y poder político corrupto, en primer lugar porque la corrupción se instala en la conciencia de los más viles y encanallados elementos de una y otra, y en segundo lugar porque no aquélla es del todo inocente ni todo poder público está en manos de corruptos. Hay llamas purificadoras que pueden provocar incendios que todo lo queman: cuidado con los pirómanos.”

La democracia también requiere de una sociedad suficientemente madura e ilustrada, capaz de tener criterio propio, ya que sin cultura cívica es muy difícil mantenerla, con lo cual, la educación es clave, y por ende, primordial tarea que las Administraciones deben impulsar.

No me declaro en contra de limitadas y racionales formas de democracia participativa como por ejemplo, la semidirecta de la iniciativa legislativa popular, pero entiendo necesario tenerlas embridadas, perfectamente regladas, es decir, preservar que la función legislativa corresponde en exclusiva a los Parlamentos integradas a su vez, por los ciudadanos legítimamente elegidos mediante sufragio universal, representantes de la voluntad popular. (87.1 y 2 CE) Entiendo como acertada la redacción del artículo 87.3 CE que establece una serie de requisitos, cuando no restricciones al uso de los ciudadanos de este tipo de iniciativa legislativa. Por tanto, hablamos que la Constitución consagra nítidamente a la ILP como una iniciativa legislativa, indirecta y formulada. Así observamos en el ámbito local el caso especial del Consejo Abierto, forma más eficaz de organización municipal en municipios de escasa población, que representa un modelo residual pero vigente de democracia directa total, pues todos los vecinos con cualidad de elector son miembros de la Asamblea y participan directamente, no sólo en la iniciativa sino en el debate y votación de los asuntos públicos en su término municipal.

Igual de cierto, y de lo que muchos teóricos ponen de manifiesto, es el elevado nivel de restricciones que pueden llegar a desvirtuar el ejercicio de las ILP, pero no nos engañemos, en la Era de Internet y las nuevas tecnologías, el hecho que en nueve meses no se recaben las firmas necesarias para la toma en consideración de una propuesta en el Pleno de la Cámara, ¿es realmente debida a la existencia de barreras insalvables o a la desidia cuando no falta de interés por parte de la ciudadanía?

Claro que en países modernos, con una democracia consolidada, como Suiza puede darse este tipo de instituciones de democracia directa y representar la idiosincrasia del sistema político helvético, pero países como España de tradición mediterránea, una sociedad compleja, problemas territoriales irresolutos, grandes fracturas de la sociedad, sucesivas guerras civiles a lo largo de su historia aconsejan proteger cuando no fortalecer aún más, nuestro sistema político basado en el Estado de derecho organizado en la forma política de la monarquía parlamentaria.

Me resulta inexplicable la posibilidad que ciudadanos menores de edad puedan participar en el procedimiento de iniciativa legislativa popular como habilitó la legislación catalana. (Art 2.2 Ley 1/2006)

El caso que una Comisión Promotora de una ILP que haya recabado correctamente sus firmas no pueda optar a la indemnización -que la legislación nacional si le permitiría- debido a que la legislación autonómica establezca que deba la proposición ser tomada en consideración por el Pleno del Parlamento como presupuesto para el resarcimiento de gastos ocasionados durante el procedimiento, me resulta excesiva.

Una vez citados estos dos ejemplos, creo que es posible racionalizar ciertos aspectos en materia de iniciativa legislativa popular pero sin perder el espíritu establecido en el art. 87.3 CE., circunscrita a materias de interés concreto y mediato. Nunca a intereses generales. Caería en un craso error el que de mis conclusiones creyera que desconozco el problema de la partidocracia, pero la solución no está en extender instrumentos de democracia participativa, sino fortalecer la separación de poderes e independencia de los poderes del Estado. Conseguir el equilibrio y vigilancia de unos sobre los otros. Nada nuevo bajo el sol.

Quisiera poner énfasis en un dato a tener en cuenta y es la temática de las ILP. Mientras que las nacionales, las menos, se concentran en tópicos educativos laborales y de seguridad social, en el ámbito autonómico, tres veces más, predominan las iniciativas medioambientales y de urbanismo. Tiene su razón de ser, en cuánto las segundas se aproximan al día a día de los ciudadanos. Temática concreta y mediata ¿os suena?

Por último, de la lectura del trabajo es manifiesta, la preponderancia del legislador, tanto constitucional como ordinario, a la utilización de formas de participación representativas sobre las participativas, es por ello que me parece preciso acabar el trabajo recogiendo la jurisprudencia constitucional y concretamente la STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3. que se ha pronunciado sobre el carácter excepcional de los mecanismos institucionales de participación ciudadana:

“...aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.”

## VI. Bibliografía.

- 1) La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas por Juan María Bilbao Ubillos. (2011)
- 2) La iniciativa legislativa popular / Miguel Ángel Fernández Ferrero. (2001) Editorial: Madrid : Centro De Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- 3) “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”. Revista para el análisis del derecho Indret. Tomás Vidal Marín. Facultad de Derecho. Universidad de Castilla-La Mancha 2015.
- 4) Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa / Paloma Biglino Campos (Coordinadora) ; Presentación de Benigno Pendás. (2016) Editorial: Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.
- 5) La autonomía canaria : 1989-2000 : materiales para el estudio de la comunidad autónoma canaria / Gumersindo Trujillo Fernández ; prólogo, Eliseo Ja y Joaquín Tornos Más. (2003) Editorial: [Canarias] : Parlamento, D.L. 2003 (Fotomecánica Canaria, S.A.)
- 6) El desafío de la participación : referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa / Francisco Soto Barrientos. (2013) Editorial: Santiago de Chile : LOM, 2013.
- 7) “La Iniciativa Legislativa Popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación.” Vicente Cabedo Mallol. Profesor de Derecho Constitucional Universidad Politécnica de Valencia 2010. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 24, 2009, pp. 455-476.

- 8) “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas.” María Jesús Larios Paterna. Revista catalana de derecho público. Núm. 37, Diciembre 2008.
- 9) “La iniciativa legislativa popular en España”. Francisco Astarloa Villena. Profesor Universidad de Valencia. 2002.
- 10) “Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica.” Rafaela Teresa Quintero Ortega. Ars Iuris Salmanticensis ESTUDIOS. Vol. 2, 137-162 Junio 2014 eISSN: 2340-5155.
- 11) “La nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular.” Elviro Aranda Álvarez. Revista Española de Derecho Constitucional, 2006, 78: 187-218.
- 12) “Democracia y Parlamento”. Manuel Aragón Reyes. Revista Catalana de Dret Públic, 2008, 37: 129-155.
- 13) “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”. M. Paloma. Biglinio Campos. Revista de Estudios Políticos, 1985, 46-47: 289-308.
- 14) Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional. Víctor Manuel Cuesta López. 2007, Tesis doctoral-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- 15) “¿Qué Iniciativa legislativa popular tenemos? ¿Qué iniciativa popular necesitamos? El art. 87.3 CE y la LOILP 4/2006 a debate.” David Almagro Castro, Revista General de Derecho Constitucional 22, 2016.

- 16) <http://www.laopinion.es/canarias/2016/04/05/parlamento-retoma-iniciativa-legislativa-popular/666420.html>
- 17) <http://diariodeavisos.elespanol.com/2016/03/parlamento-canarias-arrastra-una-iniciativa-legislativa-seis-anos/>
- 18) <http://web3.eldia.es/canarias/2013-11-27/26-Canarias-es-autonomia-donde-iniciativas-legislativas-populares-presentan.htm>
- 19) “Canarias. ¿Tienen iniciativa legislativa popular el Alcalde y los Concejales?” 2014. [www.policiacanaria.com](http://www.policiacanaria.com)
- 20) “La iniciativa legislativa popular en los ayuntamientos en el ordenamiento jurídico autonómico español”. Francisca Ruiz López.
- 21) <http://www.juntaelectoralcentral.es>
- 22) <http://www.parcn.es>