

PRÓLOGO

El trabajo del profesor Fernández Silva que tengo el honor de presentar constituye, a mi juicio, uno de los mejores y más profundos análisis sobre la iniciativa legislativa popular que puedan encontrarse en nuestra literatura jurídica. Su autor se embarcó, hace ya algún tiempo, en un estudio exhaustivo del significado de esta figura en el ordenamiento jurídico español analizando, con el rigor y la perspicacia de los mejores constitucionalistas, tanto sus orígenes como su regulación y su práctica en el marco estatal y en el de los ordenamientos de nuestras Comunidades Autónomas. El resultado final, una obra que contemplaba por primera vez de manera sistemática y global la realidad de la institución, fue brillantemente defendido como tesis doctoral en el aula Unamuno de la Universidad de Salamanca mereciendo las máximas calificaciones. Probablemente su génesis como trabajo doctoral pueda explicar su ímpetu y su ambición de exhaustividad. De hecho, esta edición del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales comprende poco más de la mitad del trabajo premiado por el Centro y por el Tribunal Constitucional. Las siempre ineludibles consideraciones editoriales han forzado a prescindir aquí de partes sustanciales del análisis del profesor Ángel Fernández Silva, como su análisis de la iniciativa legislativa popular desde una perspectiva comparada, con especial atención a Europa pero también a Iberoamérica y a la iniciativa ciudadana europea, o su «abrumador» estudio de la regulación de la iniciativa en cada uno de los ordenamientos autonómicos y, ante todo, de su concreto ejercicio ante las Asambleas legislativas de cada Comunidad. El autor se servía de la perspectiva comparada para situar en su justa medida las limitaciones y peculiaridades de nuestra regulación y para remarcar también su significado común dentro del constitucionalismo actual. El análisis detenido de Estatutos y leyes de desarrollo junto con el de la práctica autonómica, contribuía de manera muy eficaz a que el jurista pudiera tener una visión más equilibrada y veraz de lo que la iniciativa legislativa popular ha supuesto realmente en nuestro sistema político constitucional. Su ausencia en esta obra, suplida por una eficaz pero siempre difícil síntesis, será probablemente compensada

con una próxima publicación centrada ya plenamente en la experiencia de la iniciativa legislativa popular en el marco autonómico.

La obtención de un premio como el «Francisco Tomás y Valiente» vuelve en verdad superfluas gran parte de las muchas consideraciones positivas que pudieran realizarse en este momento sobre el contenido de la investigación. No creo sin embargo que resulte del todo impropio resaltar aquí algunos de los aspectos centrales de la obra y algunas de las cuestiones que seguramente suscita una lectura atenta de la misma. La primera quizás no sea ajena a quien se aproxime por primera vez a este libro. ¿Merecía realmente la pena dedicar una investigación tan amplia y rigurosa al estudio de una institución como la iniciativa legislativa popular? Cualquiera que lea esta obra se dará cuenta de que sí, y este es, probablemente, uno de los mayores méritos del libro. Es cierto que contábamos en nuestra doctrina con muy sólidas aportaciones sobre el tema. Pero también lo es que probablemente la iniciativa legislativa popular (ILP) nunca había logrado desprenderse en la academia de esa connotación de «tema menor» que se deriva de su innegable falta de relevancia en cuanto a sus resultados prácticos. Casi veinte años de «hibernación» de la figura, y solo tres leyes a nivel estatal con un origen, así y todo parcial, en el instrumento previsto en el artículo 87.3 de la Constitución, justificaban con creces este escepticismo. Parecería como si las múltiples prevenciones, cuando no verdaderos «prejuicios», del constituyente, reforzadas en la Ley Orgánica de 1984, hubieran terminado por trasladarse al constitucionalista condenándolo a un análisis meramente normativista de la institución en donde se repitieran una y otra vez las tan conocidas críticas doctrinales a la configuración constitucional y legal de la figura. El efecto de «desaliento», valga el paralelismo, se trasladaba así de la regulación a su práctica y de ella a su consideración teórica. Es también cierto que el contexto sociopolítico cambió a partir de la crisis de 2008 y que la ILP se encontraba en cierto modo ya preparada para ello gracias a una reforma como la de la Ley Orgánica de 2006, un «aggiornamento» tan bienintencionado como insuficiente. Los constitucionalistas tomamos nota de ello y subrayamos el «renacer» de la figura, favorecido por las reformas estatutarias y legislativas autonómicas pero también por el inicio de lo que parecían ser modificaciones no menores en la forma de gobierno parlamentaria y en el sistema de partidos, fruto a su vez de un alto nivel de insatisfacción social y político. En este nuevo contexto la ILP asumía un nuevo papel. Desde el punto de vista doctrinal la institución quedó englobada en el muy heterogéneo paquete de medidas comprendidas dentro de lo que se comenzó a denominar mejoras de la calidad democrática del sistema. De este modo, como algún autor ha subrayado, los efectos conjuntos de la crisis económica y de la desafección política implicaban la vuelta a la palestra de un discurso público sobre la calidad de la democracia, un concepto con menores connotaciones políticas que el inicial de «regeneración» democrática, y la discusión de medidas ya conocidas pero dotadas ahora de un nuevo significado relegitimador.

En este marco la ILP, impregnada del aura de instrumento de democracia directa y desde su consideración jurisprudencial como elemento de democracia semidirecta, pasaba a configurarse en los nuevos ordenamientos autonómicos, frecuentemente a nivel estatutario, como un nuevo derecho de participación ciudadana. En qué medida la práctica autonómica haya respondido cabalmente a dicha configuración teórica puede comprobarse en la última parte de esta investigación.

Pero, en todo caso, este análisis diacrónico o temporal de la iniciativa legislativa popular, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, es sin lugar a dudas uno de los principales aciertos, a mi juicio, del libro. Junto a ello, el lector irá comprobando como el profesor Fernández Silva, partiendo de unos datos normativos conocidos, se esfuerza por ir más allá de la labor crítica buscando aquellas interpretaciones que favorezcan la efectividad constitucional de la institución. Artículo por artículo, límite a límite, el autor diáloga con la jurisprudencia y la doctrina intentando interpretar, y por ello mismo delimitar, el ámbito posible del ejercicio del derecho fundamental. La naturaleza «bifronte» de la ILP, propuesta de inicio del procedimiento legislativo y derecho fundamental, no es abandonada nunca por el autor quien, por el contrario, la convierte en la clave interpretativa de la institución: desde esta perspectiva aborda aspectos esenciales como la interpretación de los de las causas de inadmisión por la Mesa y su falta de publicidad, la interpretación de los nuevos límites fijados por la ley a la iniciativa, la fase de toma en consideración y su hipotética supresión, el papel de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria posterior, o el problema de la retirada del texto entre otras muchas cuestiones. Entre ellas, la que sin duda es uno de los problemas centrales de la figura: el margen de competencia autonómico ante un elemento de una institución que se configura como central en el autogobierno pero que a la vez constituye el ejercicio de un derecho fundamental sometido a la reserva de Ley Orgánica. Ni la jurisprudencia ni la doctrina han encontrado soluciones simples o comúnmente aceptadas a esta cuestión y ello se plasma, por ejemplo, en las serias dudas sobre la constitucionalidad de la ampliación de los sujetos legitimados para firmar la ILP en algunas normativas autonómicas. Un problema que demuestra hasta qué punto la configuración de la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento, bajo su aparente simplicidad, encubre problemas teóricos importantes sobre la función de garantía de procedimiento de los derechos fundamentales, sobre el significado del elemento objetivo del derecho de participación política en relación con la distribución territorial del poder, sobre el significado de la reserva de Ley Orgánica o sobre la naturaleza y estructura de la iniciativa parlamentaria. Esto es, sobre aspectos tan centrales del derecho constitucional como los derechos fundamentales, las fuentes del derecho, el derecho parlamentario o la distribución territorial del poder.

En todo caso Fernández Silva no solo aborda brillantemente estos aspectos teóricos, sino que también se detiene a analizar con detalle el verdadero «punctum dolens»

de la iniciativa: su escasa eficacia práctica. Los resultados son muy esclarecedores aun cuando es cierto que pueden distinguirse distintas etapas y ámbitos territoriales. La lectura de las cifras en todo caso revela claramente el muy escaso papel que puede atribuirse a la iniciativa legislativa popular como elemento de participación ciudadana en una sociedad dominada por la información y la participación digital. El autor subraya eficazmente no solo los elementos normativos que dificultan, y mucho, una mayor efectividad de la institución, sino también las razones que explican su renovada vitalidad a partir de la última crisis económica especialmente en los ordenamientos autonómicos, un campo que se ha revelado, frente al mimetismo inicial, como el verdadero y «madisoniano» ámbito propio de la iniciativa legislativa popular.

La vitalidad de instrumentos como el de la ILP no pueden obviamente disociarse ni del contexto sociopolítico ni de la forma de gobierno y del sistema de partidos existentes en cada momento. La iniciativa cambió como cambió también en su aspecto dinámico y no normativo la forma de gobierno nacional y gran parte de las autonómicas. La institución es sin duda un buen termómetro de las transformaciones en la relación entre la sociedad, el estado de partidos y la institución parlamentaria. Es cierto que, como se ha afirmado muchas veces, la mayoría de las ILP no tienen un origen «popular» en un sentido estricto. El profesor Fernández Silva no deja de remarcar que detrás de las mismas se encuentran en la mayoría de las ocasiones grupos sociales o políticos organizados, los únicos que por otra parte disponen de la infraestructura necesaria para llevar a cabo las recogidas de firmas o la financiación previa de la operación. De su estudio, por cierto, podemos deducir que las ILP han partido en muchas más ocasiones de organizaciones sociales que de estructuras partidistas, frente a una opinión extendida en sentido contrario. Y también es cierto que el éxito, e incluso el sentido, de muchas de las iniciativas tiene mucho que ver con la dinámica de mayorías y minorías existentes en la Cámara, como el análisis de cada una de ellas dejan meridianamente claro. Pero también es verdad que frente a otras formas y momentos de participación de la sociedad en el proceso legislativo en un sentido amplio, previa o posteriormente a su inicio formal, la ILP sigue siendo «otra cosa», sigue constituyendo no solo la posibilidad por parte de una minoría de fijar un tema en la agenda política sino de forzar un pronunciamiento sobre el «cómo» en la regulación de una determinada materia.

Por todo ello creo que hace bien el autor al enmarcar la ILP en un ámbito más amplio que el del «derecho a participar en la agenda legislativa» o el «derecho al debate público», por utilizar algunas de las expresiones comunes en la doctrina, e intentar poner también la institución en conexión tanto con el Preámbulo constitucional como, sobre todo, con el artículo 9.2 de nuestra Constitución. La ILP no dejaría sin embargo por ello de constituir una genuina manifestación del derecho fundamental de participación del artículo 23 CE, un derecho, por cierto, no muy imaginativamente tratado por nuestro Tribunal Constitucional en este campo, en donde su con-

figuración peca, quizás, de un cierto «escolasticismo», fruto probablemente de la necesidad de pronunciarse sobre determinadas materias colaterales de fuerte trascendencia política en su momento. De nuevo la larga sombra del referéndum, que ya se proyectó sobre el debate constituyente en su forma abrogatoria, parece ahora haber dificultado un tratamiento jurisprudencial específico de la figura.

A mi juicio, el autor acierta también cuando rehúye plantear la fundamentación teórica última de la ILP en términos de confrontación entre democracia directa y democracia representativa evitando así trasladar los términos del conocido debate de Weimar a la actualidad. Quizás nos encontremos ante un nuevo «momento» constitucional, y quizás por tanto se esté produciendo también un cambio en el propio paradigma cultural, en el papel del Estado o en la propia concepción del derecho constitucional, en un cierto paralelismo con lo ocurrido en Weimar, pero, más que probablemente, la actual crisis de legitimidad de los sistemas europeos, entendida como crisis de representación, no parece responder a los mismos factores que en los años veinte. En definitiva, no está claro que el debate democracia directa «versus» democracia representativa aporte algo hoy al entendimiento del significado de la ILP en nuestro ordenamiento. Un significado que se enmarca mejor en términos de complementariedad a la representación y no de alternativa a la misma. Y es que la finalidad última de la institución sigue siendo la de constituirse en un instrumento de participación que contribuya a mejorar la representación política atribuida al Parlamento. Se trata de propiciar una mayor participación y una participación sin intermediación para conseguir una mayor y mejor representación. O en los conocidos términos de la doctrina italiana, una mejor representatividad. Precisamente porque la crisis de nuestros sistemas constitucionales parece ser en gran parte una crisis de representación, la dinámica representación/representatividad alcanza en el Parlamento un significado especial. Y ello es así porque en el ámbito parlamentario la representatividad es un valor activo que convalida la representación a través de la permanente confrontación con una opinión pública que en el concreto marco de la ILP se articula como ejercicio de un derecho fundamental que puede poner en marcha el procedimiento legislativo. La institución cobra por tanto hoy, de algún modo, un nuevo sentido: no se trata de salvar la distancia entre representación y democracia directa sino de colaborar en la relegitimación democrática del sistema representativo acentuando los cauces de participación.

Unos cauces que, como bien señala el profesor Fernández Silva, no tienen por qué convertirse en una alternativa a la legitimación representativa del Parlamento. Quizás porque, en el fondo, la iniciativa legislativa popular no resulta en modo alguno tan extraña a la lógica parlamentaria. Al fin y al cabo, como señala Kari Palonen la «forma parlamentaria» de la actividad política se caracteriza por ser lo opuesto a cualquier «nosotros», siempre conectado a partidismos excluyentes. El momento parlamentario de la política implica siempre una ruptura de ese «nosotros» como forma

de pensar política para introducir la oportunidad de pensar «lo opuesto», lo «de lo de otros». Y quizás también porque desde sus orígenes el Parlamento fue la institución encargada de conectar, al menos en la teoría del primer constitucionalismo, a la sociedad con el aparato institucional, a la opinión pública con el derecho, a la factibilidad con la validez. A no muy otra cosa pretende encaminarse una institución como la iniciativa legislativa popular dentro de la crisis del Estado de partidos actual. Una crisis en donde, en los conocidos términos de Mair, se está produciendo una retirada de los ciudadanos a sus ámbitos privados y de las élites partidistas a las instituciones de Gobierno, dejando en el medio un vacío representativo que transforma y banaliza la democracia occidental, cuando no la convierte en una «democracia simulativa» en los términos de Blühdorn. Dentro de este panorama la ILP no puede quizás hacer gran cosa por superar el vacío, pero en ese esfuerzo por conectar intereses sociales y órganos institucionales de representación cobra su verdadero sentido constitucional. El de contribuir a evitar que se produzcan entre nosotros aquella situación que Cannetti rescataba irónicamente de un viejo estudio antropológico del siglo XIX, «cuando los bakairi están descontentos con su jefe abandonan la aldea y le piden que siga gobernando solo».

Un clásico moralista francés sostenía que la mayoría de los hombres tienen pretensiones mayores que sus proyectos. Del profesor Ángel Fernández Silva puede afirmarse exactamente lo contrario. Para quienes lo conocemos desde que se incorporó al área de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca la obtención de un galardón del enorme prestigio y la importancia del premio «Tomás y Valiente» no ha supuesto sino la confirmación de la solidez de sus proyectos intelectuales desarrollados al amparo de su enorme vocación académica. Todos sabíamos ya que nos encontrábamos ante un profesor de raza, dotado de las mejores cualidades intelectuales. Todos sabemos de su honestidad intelectual, de su buen juicio y de su buen hacer académico. Este trabajo, eso sí, tuvo también para mí su premio: me permitió compartir y disfrutar de muchas horas de debate intelectual y de vida universitaria con el autor. De ahí surgió, ante todo, una amistad de la que me honro y de la que quiero también dejar constancia a la hora de presentar esta obra.

Augusto Martín de la Vega
Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN

Hans Kelsen ya indicaba en 1920 en *Esencia y valor de la democracia* sobre la iniciativa legislativa popular que «*aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral*». Del mismo modo, y ya en la década de los ochenta del siglo xx, Pizzorusso consideró a la iniciativa popular como un mecanismo que podía corregir el funcionamiento excesivamente plebiscitario de las democracias representativas contemporáneas.

La presente obra pretende ayudar a comprender mejor una de las herramientas de las que dispone la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos, pues la institución esconde detrás de su discreción debates de utilidad para los estudiosos del Derecho Público. De este modo, desde el principio me planteé como un objetivo de este estudio demostrar que la figura abordada no es, como se afirma en ocasiones, constitucionalmente intrascendente, políticamente irrelevante y dogmáticamente anodina. La obra que tienen entre sus manos trata, en la medida de sus posibilidades, de demostrarlo y, en todo caso, de indagar en el papel que desempeña y debe desempeñar una figura teóricamente encuadrable en la democracia semidirecta dentro de un modelo eminentemente representativo como el español.

La elección de un tema y de un reto de semejantes características puede resultar un tanto paradójica. El debate sobre la participación, la representación y la legitimidad de los actuales sistemas democráticos suele plantearse, erróneamente a mi juicio, en términos de suma cero o altamente alternativos. De ahí también la oportunidad de reivindicar una institución que prima el momento participativo, pero cuya efectividad requiere de una colaboración estrecha con el órgano representativo por excelencia, el Parlamento, y por ende de los actores políticos.

De este modo, consciente del auge discursivo de la participación y, al mismo tiempo, del carácter sui generis de la institución, representaba un reto elaborar una obra que, teniendo en cuenta los últimos debates, novedades legislativas y consecuencias prácticas del instrumento, redefiniera la figura constitucional. Mi interés por la institución no responde, sin embargo, a una concesión farisea a las modas intelectuales de turno, pues creo que la iniciativa popular, bien entendida, puede encajar perfectamente en nuestro necesario modelo representativo; una necesidad que tampoco justifica el recelo en ocasiones dispensado hacia el mecanismo por los principales actores representativos, quienes no sólo han visto en la ILP un molesto competidor, sino otro instrumento del que apropiarse en su afán por protagonizar la participación política.

Continuando con las razones que me llevaron a emprender esta investigación, he de confesar que desde que comencé mi licenciatura me sentí atraído por el Derecho Constitucional, un interés al que sumó después una vocación política que probablemente haya influido en la elección de este tema, aunque no tanto en mi argumentación. Es cierto que Weber ya advirtió clásicamente que se trata de dos vocaciones casi incompatibles, pero existen ejemplos de profesores ilustres que han ejercido en algún momento de sus vidas otras responsabilidades públicas, y ello ha enriquecido una visión multidisciplinar de su actuación. Utilizando las palabras de Miguel de Unamuno, hay que sentir el pensamiento y pensar el sentimiento, y puedo afirmar sin equivocarme que comencé mi tesis doctoral con humildad, pero también por vocación y un sentimiento de enorme respeto hacia el Estudio Salmantino.

En cualquier caso, la presente obra comienza a fraguarse en un contexto de crisis del sistema representativo partidista. En un momento en que, como han señalado muchos autores, se produce una creciente dificultad del poder político para dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos y, por otra parte, se produce una pérdida de credibilidad de los instrumentos por los que discurren los procesos de formación de la voluntad colectiva. La crisis de representación ha extendido en nuestra sociedad la idea de que nuestra democracia no ofrece una participación real, existiendo cierto sentimiento de infrarrepresentación en la ciudadanía, por lo que el estudio de los instrumentos que persiguen la implicación del ciudadano en los asuntos públicos es de máximo interés para nuestra disciplina y para nuestra sociedad. Sin embargo, es conveniente preguntarse si el renovado interés por la democracia y los instrumentos como el referéndum o la ILP pueden contribuir a mitigar la crisis de legitimación, o representan más bien una consecuencia de la pérdida de confianza en los medios representativos tradicionales.

Creo, por tanto, que es bueno analizar si el instrumento resulta compatible con el modelo representativo o aparece más bien como alternativa al mismo, pues es preciso indagar en la naturaleza de los colectivos que utilizan de manera preferente la figura. Por eso, a mi juicio, la ILP se enmarca en el corazón mismo del sistema representativo y guarda con el mismo una relación en cierto sentido paralela aunque menos ambivalente a la del referéndum. Y si bien entendido, el referéndum debe utilizarse principalmente como mecanismo de ratificación de las decisiones adoptadas en el Parlamento, esto es, como complemento y no alternativa a la representación, la ILP en igual sentido se configura como un mecanismo complementario y anterior a la elaboración de la decisión política por el órgano representativo.

En línea con lo anterior, la figura estudiada no encaja, a mi juicio, con quienes desde la crítica a la democracia representativa se acercan a una política «teatralizada», una «democracia de audiencia» u otra «democracia ocular» que disocia el juicio y la voz del argumento y la participación en la formación de la voluntad del poder público. La democracia directa no es necesariamente, y a mi juicio, una buena democracia y, desde luego, poco tiene que ver con mecanismos como el de la iniciativa popular que, bien entendidos, deben situarse más cerca de la democracia representativa y del necesario proceso deliberativo que ha de conducir a la toma de decisiones.

Por ello la obra pretende analizar varias cuestiones que habían generado cierto debate en torno al instrumento. En primer lugar, si la iniciativa popular constituye un mecanismo de democracia directa o pertenece a la democracia representativa. Como segundo gran interrogante de este estudio, tampoco resultaba demasiado clara la naturaleza de la institución, por lo que creí conveniente valorar si la misma constituye una fase del procedimiento legislativo (atendiendo al art. 87.3 CE) o una forma de ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). A mi juicio, la citada doble naturaleza de la figura no es excluyente y, a pesar de las dudas de la literatura jurídica sobre el tema, creo que el derecho fundamental a la participación política directa también se encuentra proyectado en la iniciativa popular.

Asimismo, nos hemos decantado por situar a la figura dentro de la fase impulsora del procedimiento legislativo, y no como una parte separada del mismo, al quedar obligada la cámara jurídicamente a su tramitación desde la acreditación del mínimo de firmas exigido. Por último, la reciente introducción de la participación de los promotores en el iter parlamentario ha reforzado la conexión entre la proposición tramitada y la iniciativa popular presentada, evi-

tando la separación total entre la fase preparatoria de la iniciativa y la fase constitutiva del procedimiento legislativo.

En tercer lugar, de la lectura de los debates constituyentes de 1978 se deduce una clara desconfianza hacia la participación directa, aun cuando se encuentran interesantes reflexiones sobre el papel que el electorado debía desempeñar. En este sentido, no es casualidad que durante estos debates y en el preámbulo de la LO 3/1984 se señale a *las enseñanzas históricas* como motivo para establecer ciertas limitaciones a la democracia semidirecta, en clara referencia a la vinculación de este tipo de instrumentos con regímenes autoritarios o con episodios de inestabilidad política. Me planteaba como un reto, en este sentido, dilucidar la presencia de las causas que motivaron una regulación restrictiva de la ILP, y las posibilidades para una regulación que concilie la preeminencia del modelo representativo con una concepción más garantista del instrumento.

En cuarto lugar, es interesante ahondar en la regulación jurídica del instrumento en nuestras autonomías, por ser un estudio que aún no ha acaparado demasiado interés en la literatura jurídico-constitucional. El prolífico y reciente desarrollo legislativo de la figura en el ámbito autonómico aparece como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, pero también de la relevancia adquirida por la participación como parámetro de buen gobierno en nuestras CCAA. Por ello, no es casualidad que nuestras autonomías hayan protagonizado un entusiasta impulso al derecho de participación desde diferentes ópticas, situando en su prioridad las medidas de calidad democrática y buen gobierno. Pese al excesivo mimetismo inicial, las recientes mejoras introducidas en varias normas reguladoras del instituto constituyen un buen ejemplo para una regulación más garantista del instrumento. El interesante camino iniciado por Cataluña en 2006, al que han acompañado otras Comunidades como Andalucía, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra o Baleares, puede permitir el contagio de dichos cambios al nivel estatal, o hacia otras autonomías que mantienen una regulación más obsoleta.

En relación con este asunto, otro debate de relevancia era valorar si la ILP de ámbito autonómico suponía también una forma de ejercicio del derecho fundamental de participación, determinando por tanto el margen del legislador autonómico para la regulación del instrumento, y el respeto debido a la reserva de ley orgánica. Se trata de una problemática que se retoma, además, por las dudas que han ocasionado las recientes leyes catalana, vasca, valenciana y balear que han extendido los legitimados para presentar y firmar una iniciativa a sujetos no habilitados por la regulación estatal, lo que ha reabierto un debate sobre

la competencia del legislador autonómico para regular cuestiones que son en teoría competencia del legislador orgánico por encontrarse ligados al desarrollo directo de los aspectos esenciales del derecho, como es su titularidad.

Por último, considerábamos que la práctica de la ILP ante el Congreso de los Diputados y ante los parlamentos autonómicos no había sido abordada suficientemente. Por ello, el estudio de las iniciativas presentadas, junto a los resultados cosechados, los temas abordados y los promotores de las mismas, nos va a permitir señalar convenientemente tanto las causas del inicial fracaso de las iniciativas como de su reciente repunte, junto a algunas propuestas de *lege ferenda* que mejoren su utilización. El mecanismo adolece de ciertas disfuncionalidades demasiado frecuentes en el engranaje parlamentario actual; problemas que quizás pasen desapercibidos para el ciudadano pero que erosionan con el tiempo la eficacia de la participación y la confianza del electorado.

Los irrisorios porcentajes de iniciativas presentadas y debatidas en la primera etapa democrática han contrastado con el empleo que los ciudadanos y, sobre todo, los colectivos han concedido al instrumento en la última década. Este impulso reciente que, por lo general, no ha acaparado aún el interés de la literatura jurídica supuso también un aliciente para el presente análisis. De este modo, sólo desde el estudio del aspecto más práctico podemos valorar si el instrumento es utilizado conforme a los fines concebidos, si se ha producido una mediatización política del mismo con fines partidistas, si eran realistas los recelos iniciales a la democracia directa y, en definitiva, en qué medida puede contribuir a mejorar la calidad de nuestra democracia.

Por último, conviene aclarar que la presente obra es en buena medida el resultado de la tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca en el año 2019, con algunos cambios posteriores. Para ser sincero, la elaboración y defensa de aquella investigación y la publicación del presente libro hubieran sido imposible sin la ayuda del profesor Augusto Martín de la Vega, como director de la tesis doctoral y como amigo. El profesor Martín de la Vega supo transmitirme desde el principio el ánimo y la confianza necesarios para culminar esta investigación y, sobre todo, me ha permitido contagiarme de su pasión por el Derecho Constitucional, su rigor académico y su experiencia y conocimientos. Siempre estaré agradecido por su implicación entusiasta y personal hacia el presente trabajo, pues nunca resultó un inconveniente dirigir la investigación de alguien inicialmente despistado y dedicado también a otros quehaceres.

Fue para mí un honor que el tribunal calificador de la tesis doctoral estuviera formado por juristas de un nivel académico notable; el profesor Eloy García

López, que a pesar de sus múltiples obligaciones no dudó en presidir el tribunal; el profesor Víctor J. Vázquez Alonso, de quien sinceramente admiro su prolífica labor investigadora y a quien siempre agradeceré su cercanía, y el profesor Juan María Bilbao Ubillos, pues sus trabajos sobre el objeto de estudio son de la máxima trascendencia. Las importantes aportaciones e indicaciones del tribunal han servido para enriquecer y mejorar el presente libro a partir de la tesis presentada en el aula Miguel de Unamuno del edificio histórico de la Universidad de Salamanca, mi ciudad natal.

Siguiendo con los agradecimientos, no me quiero olvidar tampoco de mi familia y en especial del apoyo de mis padres, José María y María José, pues a ellos les debo gran parte de todo lo que he logrado, con el recuerdo siempre presente de mis abuelos: Leonor, Carmelo, Marcelo y Pilar. Igualmente, la paciencia, y el cariño de Irene me han permitido conseguir los objetivos esperados y hacerle partícipe de los mismos. A todos ellos —y a Augusto— quiero dedicarles esta obra aunque, parafraseando a Fray Luis de León, falten palabras a la lengua para los sentimientos del alma.

También quiero acordarme de mis compañeros de la Escuela de Relaciones Laborales de Zamora y del área de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, pues de todos ellos sigo aprendiendo a diario. Comenzando por los profesores de mis primeros años de carrera, Rafael Bustos y Ángela Figueuelo; o los profesores del posgrado, como Mercedes Iglesias, Mario Hernández, Marta León o María José Corchete. Por supuesto, tampoco podría olvidarme de aquellos compañeros y amigos con los que más tiempo y debates he compartido; Agustín, Leo, Octavio, José Antonio, Lilian, Sergio y Juan Daniel, pues siempre agradeceré su acogida a este novato, y de Laura y José Luis, pues lograrán culminar investigaciones de suma relevancia para nuestra disciplina.

Por último, tengo que agradecer el reconocimiento del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y del Tribunal Constitucional por la concesión del Premio Tomás y Valiente 2020 y, como no puede ser de otra manera, agradecer el trabajo y la confianza del jurado y de la dirección de publicaciones del centro. Fue una alegría inesperada y por ello mucho más intensa, y también una gran responsabilidad para el futuro. El que fuera Catedrático de la Universidad de Salamanca y, por supuesto, Magistrado y Presidente del Tribunal Constitucional dedicó sus mejores esfuerzos no sólo al Derecho y la Justicia Constitucional, sino especialmente a cultivar valores tan necesarios hoy como la tolerancia, la libertad y la democracia.

CAPÍTULO I

NATURALEZA Y REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE ÁMBITO ESTATAL

A. El marco conceptual de la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación política

La inclusión del cuerpo electoral entre los sujetos que pueden impulsar el procedimiento legislativo, según el artículo 87.3 de la Constitución Española, resulta coherente con la importancia teórica que la Norma Suprema concede a la participación. No es extraño en nuestra doctrina afirmar que el principio democrático se traduce en el reconocimiento a los ciudadanos de derechos encaminados a la formación de la voluntad estatal; una participación que va más allá de la forma tradicional de elegir a los representantes y de ser elegido, y que enraiza con el propósito de *establecer una sociedad democrática avanzada*, enunciado en el preámbulo de la Constitución de 1978.

La iniciativa legislativa popular (ILP) es la capacidad que tiene una parte del cuerpo electoral de presentar proposiciones de ley ante el Parlamento o, lo que es lo mismo, de iniciar el procedimiento legislativo bajo el cumplimiento de unos requisitos formales y materiales, quedando su ulterior posibilidad de tramitación en manos de la cámara. Podemos considerar que la ILP tiene una doble naturaleza; por un lado, en su vertiente institucional, supone una forma de iniciar el procedimiento legislativo, al ser incluida en el precepto constitucional que regula los sujetos con capacidad de iniciativa legislativa (artículo 87 CE). Por otro lado, supone una manifestación del derecho a la participación política directa recogido en el art. 23.1 de la Constitución. Ambas concepciones no están necesariamente enfrentadas, aunque sí han sido objeto de debate, como veremos.

La figura se reconoce en el artículo 87.3 de la Constitución, que remite a una ley orgánica posterior para su regulación. El precepto constitucional, como

vemos, establece los dos principales límites a este mecanismo: el número de firmas y las materias en las que en ningún caso procede. La ley orgánica que desarrolló la iniciativa legislativa popular (LOILP) es la LO 3/1984, de 26 de marzo, que fue reformada por la Ley 4/2006, de 26 de mayo. Todas las CC.AA. cuentan con su propia ley de ILP, como trataremos en el apartado dedicado a esta cuestión.

Artículo 87

1. *La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*

2. *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.*

3. *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.*

Siguiendo la definición de ARAGÓN¹ sobre la iniciativa legislativa (en general) esta sería «*el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo o se abre paso la fase constitutiva de su procedimiento*». Como veremos después, para algunas voces de la doctrina italiana², la configuración de la iniciativa legislativa significa algo más, ya que ayuda a comprender la auténtica relación entre los principales órganos de poder. Ya hablando concretamente de la definición de iniciativa legislativa popular, para BISCARETTI³, es «*la atribución a una fracción del cuerpo electoral de la facultad de iniciar el procedimiento de formación de una ley formal*».

En este sentido, las voces señaladas hacen hincapié en el aspecto más institucional del mecanismo, aunque la literatura jurídica consultada mayoritariamente ha entendido también el mecanismo como proyección del derecho a participar directamente. Sin embargo, resulta llamativa la definición de MENÉN-

¹ ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa legislativa» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, enero-abril, 1986, p. 287.

² CUOCOLO, F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*. Milán, 1971, p. 3.

³ BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 422-423.

DEZ⁴ señalando al instrumento como «*la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos para que se admita una proposición de ley para su discusión y aprobación en el Parlamento*», atendiendo al carácter no vinculante de la figura, descripción que sin duda concuerda con la visión que tiene del mecanismo SÁNCHEZ NAVARRO⁵ cuando introduce las semejanzas y diferencias con respecto del derecho de petición.

La literatura jurídica coincide, asimismo, en señalar el carácter legislativo de la propuesta, marcando importantes distancias con el derecho de petición; al mismo tiempo que se hace hincapié en la capacidad del instrumento para iniciar el procedimiento legislativo, quedando ulteriores fases supeditadas al cumplimiento de algunos requisitos, pero, sobre todo, a la voluntad de las cámaras. La subordinación del instrumento al acto de toma en consideración, y la instrumentalización efectuada por algunas organizaciones en el empleo de la figura, nos ha hecho preguntarnos si verdaderamente estamos ante un mecanismo de democracia directa, semidirecta, o perteneciente a la democracia representativa, cuestiones que iremos analizando progresivamente.

Lo primero que debemos destacar, por ser de unánime opinión en la literatura jurídica estudiada, es la configuración marginal en nuestro sistema de los instrumentos de participación en general, pero muy en particular de la iniciativa popular. La institución es regulada con cautelas y rigurosos límites que dificultan su ejercicio, como confirman las exiguas cifras de iniciativas presentadas —tendencia sólo mejorada en las últimas legislaturas— y el número más reducido aún de proposiciones que han llegado a convertirse en ley. Así lo ha entendido, por ejemplo, GARCÍA-ESCUDERO⁶ cuando habla de una iniciativa popular «*tan temida y, por tanto, tan obstaculizada*» y que ya avanzaba que la exclusión de materias, la complejidad del procedimiento y el número de firmas iba a «*hacer difícil su acceso a entes que no gocen de cierta organización*»⁷. Por su parte MARCO⁸ lo califica de

⁴ MENÉNDEZ, A., *La Iniciativa Legislativa Popular en Las Cortes Generales, vol. III*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 1727.

⁵ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., «Democracia e iniciativa legislativa popular» en ARNALDO AL-CUBILLA, DELGADO IRIBARREN y SÁNCHEZ NAVARRO, *Iniciativa legislativa popular*. ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos, Ed. La Ley, 2013, pp. 98 y ss.

⁶ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «La iniciativa legislativa en la Constitución de 1978» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, mayo-agosto, 2000, p. 79.

⁷ En clara referencia a la idoneidad de organizaciones sociales, sindicales o profesionales para presentar con garantía de éxito una ILP.

⁸ MARCO MARCO, J., «La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana» en *Temas de las Cortes Valencianas*, 2008, pp. 19 y 20.

«mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas, casi ridículas» y, a la vez que alaba al Constituyente por incluirlo, en la línea de las constituciones más modernas, critica que la institución naciera «casi muerta».

En la misma línea, BILBAO UBILLOS⁹ insiste en la calificación ‘marginal’ de la ILP: «la regulación de esta institución en la Constitución y en la LO 3/1984, reformada mediante la LO 4/2006, que regula la iniciativa legislativa popular en el ámbito nacional es sumamente restrictiva tanto por los requisitos exigidos como por las materias excluidas. Se trata de mantener esta herramienta bajo el control de los partidos políticos mayoritarios.» El autor, además, critica el reducido número de iniciativas que han superado la admisión y la toma en consideración, e incluso que los parlamentarios hayan ‘descafeinado’ muchas iniciativas que han llegado a aprobarse en sentidos poco respetuosos con las propuestas iniciales, como analizaremos en otro momento. Entre las críticas hacia la configuración restrictiva de la ILP se encuentran asimismo otras voces¹⁰.

En este sentido, hemos de señalar el elevado número de firmas y los límites materiales y procedimentales como causa principal de los discretos resultados cosechados por la figura. La jurisprudencia un tanto inmovilista del Tribunal Constitucional¹¹, como han señalado entre otros RUIZ-RICO¹² o Mo-

⁹ BILBAO UBILLOS, J. M. «La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la UE» en *Lecciones de Derecho Constitucional*, p. 4.

¹⁰ PÉREZ SOLA, N., «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos» *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 41, 1996, p. 100; asimismo Francisco Astarloa, quien critica el «previsible parco ejercicio de esta institución» y la «ocasión perdida» para favorecer la participación política de los ciudadanos. En ASTARLOA VILLENA, F., «La iniciativa legislativa popular en España» *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, n.º 10-11, 2002, p. 315 y ss.; por último Eliseo Aja y María Jesús Larios Paterna, quienes señalan que «la normativa relativa tanto a las materias excluidas, la obligación de someter las iniciativas a toma en consideración, la imposibilidad en la mayoría de las ocasiones de que los promotores participen en el desarrollo de la tramitación parlamentaria, incluso los plazos y las indemnizaciones incentivan poco la utilización de la ILP». AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M. J. «Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes» en *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, n.º 6, 1998, p. 83.

¹¹ Como ejemplo de una inadmisión controvertida podemos encontrar el de la proposición de Ley por la que se pretendía regular el estatuto jurídico del cuerpo humano, cuya inadmisión fue declarada por entender que afectaba a materias propias de Ley Orgánica, y aceptada por el Tribunal Constitucional que rechazó el recurso mediante Auto 304/1996, de 28 de octubre.

¹² RUIZ RICO, C., «Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional» en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 6, junio 2014, p. 22.

RALES¹³, tampoco ha ayudado a la defensa de la figura, ya que el Alto Tribunal por lo general ha venido a confirmar la actuación restrictiva de la Mesa del Congreso en la inadmisión de iniciativas. Por ende, la preferencia por el sistema representativo¹⁴ ha dejado a la participación en un segundo plano, desplazándola hacia ámbitos que directamente no le son propios, como los derechos de reunión y manifestación¹⁵.

Nuestro Constituyente optó por configurar el tipo más extendido de iniciativa legislativa popular, como aquella consistente en la propuesta a las cámaras de una proposición de ley articulada por parte de un grupo de electores. Sin embargo, conocemos otros subtipos de iniciativa popular que no existen ni han existido en nuestro país, pero a los que debemos simplemente hacer referencia. Para entender el resto de tipos de iniciativa popular ajenos al configurado en nuestro país, es necesario realizar una definición de la institución algo más genérica, como hiciera ILLUECA¹⁶, pues la misma consistiría en «*toda forma de ejercicio del derecho a la participación política directa consistente en la facultad, reconocida a la ciudadanía, de impulsar la acción del poder político en cualquiera de sus formas y ámbitos territoriales, articulada a través de un proceso garantista de recogida de firmas que respalden la propuesta*».

Estos otros tipos de iniciativa, conforme a esta concepción, serían: la iniciativa popular para la reforma de la Constitución¹⁷; la iniciativa popular para proponer al Parlamento la consideración de asuntos de carácter no legislativo; la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum o consul-

¹³ Quien hace referencia a la ‘escasa simpatía’ del TC hacia los instrumentos de participación no electorales en MORALES ARROYO, J. M., «El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa» *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL)* enero, 2018, p. 3.

¹⁴ Recientemente el TC ha vuelto a señalar que en nuestro sistema «priman los mecanismos de democracia representativa» en la STC 19/2015 FJ 2 a.

¹⁵ Debido a la ausencia de cauces institucionales para la participación, estos derechos de reunión y manifestación —e incluso otros ámbitos mediáticos— vienen actuando como apéndice de principio democrático y participativo, como así ha señalado el TC en la STC 170/2008, de 15 de diciembre.

¹⁶ ILLUECA BALLESTER, J. E., «El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades» en *Revista de Derecho de la UNED*, n.º 16, 2015, p. 1112.

¹⁷ O en el caso de nuestras autonomías, la iniciativa popular para la reforma del Estatuto de Autonomía, como de hecho se ha permitido en la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular en Cataluña.

ta¹⁸; el referéndum de propuesta legislativa, en el que la iniciativa popular incorpora una proposición de ley para su posible adopción por los ciudadanos por vía de referéndum; la iniciativa de referéndum sobre la aprobación de una norma o para la consulta asuntos políticos de especial trascendencia¹⁹, y el referéndum abrogativo, que consiste en la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum con el propósito de derogar una ley determinada²⁰. A estas otras variantes se ha referido SÁNCHEZ NAVARRO²¹ en su análisis de la naturaleza de la figura.

Existen tres motivos fundamentales por los cuales nos vamos a centrar en la iniciativa legislativa popular, esto es, la capacidad del cuerpo electoral para la propuesta de proposiciones de ley formuladas, rechazando así el estudio en profundidad de otras modalidades a las que, sin embargo, hacemos algunas referencias desde el punto de vista comparado. El primer motivo es que la ILP, tal y como se conoce en España, es la modalidad popular que más abunda en derecho comparado, siendo conscientes de la presencia en otros países de algún tipo de los ya apuntados²². Un segundo motivo que no recomienda el estudio de otras modalidades de iniciativa es el de evitar la dispersión; esto es, centrarnos únicamente en la ILP reconocida en la Constitución Española y presente en una mayoría de Constituciones europeas y latinoamericanas. Por último,

¹⁸ Definida por García Pelayo como «el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa» en GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 183.

¹⁹ Sobre el particular entre otros vid. GARRIDO LÓPEZ, C. «La iniciativa popular de referéndum» en *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, n.º 43, 2019, pp. 317-345.

²⁰ Sobre la institución del referéndum en el derecho comparado vid. entre otros SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*. Marcial Pons, 2018, pp. 107-139.

²¹ *Op. cit.*, p. 89.

²² Italia regula la iniciativa de referéndum legislativo abrogativo (art. 75 de la Constitución italiana) y la iniciativa de referéndum de ratificación de la reforma constitucional (art. 138), para los que se exige 500.000 firmas en cada caso. Polonia admite iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional (regulado en el artículo 125 de su Constitución). Rumanía reconoce iniciativa de reforma constitucional (500.000 firmas, art. 146 de su Constitución), al igual que Lituania (300.000). Suiza regula con 100.000 firmas exigidas la iniciativa de reforma constitucional (art. 138 de su Constitución). Hungría admite iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional, exigiendo 200.000 firmas para lo cual el Parlamento tiene obligación de someter la cuestión al cuerpo electoral, o 100.000 firmas dependiendo su convocatoria de la voluntad de la cámara. Por último, Rusia regula un tipo de iniciativa de referéndum sobre asuntos de interés nacional para lo que exige dos millones de signatarios con distribución de las firmas entre la mitad de las unidades territoriales de la Federación.

tampoco parece aconsejable confundir la institución estudiada, claramente insertada en el procedimiento legislativo y como manifestación de un derecho fundamental, con otras formas de iniciativa que o bien no son legislativas (sino de reforma de la Constitución) o bien no tienen como objeto la aprobación de una ley (porque persiguen otros actos jurídicos o porque pretenden derogar una ley) o bien se vinculan a la institución de la consulta/referéndum.

La ILP que ha prosperado en una mayoría de países abordados desde un punto de vista comparado es la de carácter indirecto, en contraposición con otros mecanismos donde el electorado decide sin mediación del Parlamento, lo que nos permitirá afirmar que la institución no pertenece a la democracia directa *stricto sensu* porque no constituye un método de autogobierno, sólo implica la intervención de una parte del electorado en la propuesta legislativa. Como ya señalara SARTORI²³, la democracia directa es un «especimen» que presenta varias «subespecies» que exigen reconocimiento separado.

1. UNA MERA PROPUESTA DE INICIATIVA

Antes de analizar la naturaleza de la ILP, debemos matizar el conocido concepto de la institución como «capacidad del cuerpo electoral de presentar proyectos de ley», ya que la literatura manejada y la propia realidad señalan que la modalidad popular es una simple propuesta de iniciativa. Esto implica considerar que los electores no disponen de capacidad para legislar, sino tan sólo poseen la facultad de iniciar el procedimiento legislativo o proponer al Parlamento, sobre quien siempre recae la potestad legislativa. Con razón señala CONTRERAS²⁴ que «*el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos concluye necesariamente en la primera fase procesal del procedimiento legislativo*»; una visión, a nuestro juicio, parcialmente superada en los últimos años con la posibilidad de intervención de los promotores en la tramitación.

La razón de ser de esta concepción de la iniciativa como propuesta reside en el pleno de toma en consideración, en el que el Congreso debe aceptar o rechazar continuar con la tramitación de la proposición de ley. Dicha concepción ha

²³ SARTORI, G., *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Madrid, ed. Alianza, 1988, p. 150.

²⁴ CONTRERAS CASADO, M., «Parlamento y participación directa de los ciudadanos» en *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 3, 1997, p. 221.

sido ampliamente refrendada por la literatura consultada²⁵, refiriéndose a su carácter de «propuesta de iniciativa». Las voces señaladas han hecho hincapié en su devaluada función y eficacia, debido fundamentalmente a sus límites materiales y de signatarios. De hecho, si atendemos al artículo 87.3 CE la institución es considerada como ‘*iniciativa popular*’, omitiendo de manera deliberada —a nuestro juicio— la palabra ‘legislativa’, lo cual vendría a dar la razón, como ha señalado GARCÍA-ESCUADERO²⁶, a quienes la califican como ‘propuesta de iniciativa’. Además, el Constituyente se esmeró en afirmar que la iniciativa popular es «*para la presentación de proposiciones de ley*» distanciándola de otros tipos de iniciativa que, como hemos señalado anteriormente, ya existían en Europa.

Nuevamente debemos acudir a la preferencia por el modelo representativo que impera en nuestro sistema para tratar de explicar el reducido protagonismo de la iniciativa popular, y no sólo por lo utópico que supone encargar al electorado la decisión sobre temas complejos, sino también por el difícil encaje de los mecanismos de democracia directa con el proceso deliberativo propio de las instituciones representativas. De esta forma, BUSTOS²⁷ considera que el carácter no vinculante de estos instrumentos se explica por su difícil convivencia con la toma de decisiones a través de representantes.

A pesar de la omisión del término ‘legislativa’, la necesidad de que la propuesta de los ciudadanos se plasme obligatoriamente en una proposición de ley subraya precisamente la naturaleza ‘legislativa’ de la iniciativa, que incluso deberá de figurar en un texto articulado con exposición de motivos. El Constituyente quiso concretar dicha forma, cerrando la puerta a la posibilidad de que el cuerpo electoral instara a los representantes a regular una cuestión sin necesidad de plantear una norma concreta. Así las cosas, que la adopción de la proposición dependa doblemente (admisión/consideración) de la cámara le resta todo carácter vinculante a la facultad que ejercen los ciudadanos, poniendo el acento en su capacidad de *iniciar* el procedimiento legislativo, pero no en su influencia

²⁵ ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa legislativa» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, enero-abril, 1986, pp. 287-314; ASTARLOA VILLENA, F., «La iniciativa legislativa popular en España» en TRC, 10-11, 2002-2003, p. 15; DURÁN ALBA, J. F., «Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular» en (coord., Paloma Biglino Campos / Varios autores) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales, CEPC, 2016, pp. 66 y ss.

²⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p. 67.

²⁷ BUSTOS GISBERT, R., *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Marcial Pons, 2017, p. 24.

en ulteriores momentos. En este sentido, siguiendo a MORALES²⁸, la obligación de que la ILP se sustancie en una proposición de ley articulada impide que los ciudadanos puedan simplemente sugerir la regulación de un asunto o la consecución de tales objetivos, dejando en manos del legislador los lógicos pormenores y teniendo en cuenta que los electores no han de ser ni mucho menos expertos en la redacción de una norma. La exigencia del texto articulado aumenta la conflictividad de la redacción con la posición de los grupos políticos, motiva ulteriores modificaciones del texto no deseadas y convierte a la ILP en un mecanismo infravalorado por las mayorías parlamentarias.

Debemos distinguir, como algunos autores han indicado ya²⁹, aquella propuesta de iniciativa *simple* que sólo insta al Parlamento a regular una cuestión en un determinado sentido o con un objetivo, de la iniciativa *formulada* que exige a los promotores la presentación de una proposición de ley articulada, opción que ha triunfado en el derecho comparado probablemente por la influencia europea de las Constituciones de principios y mediados del siglo xx. Creemos que el carácter articulado de la propuesta es un rasgo definitorio de la figura si estamos ante una proposición de ley ex. art. 87.3 CE.

En nuestra opinión, la explicación a su naturaleza de propuesta debemos encontrarla en la distinción entre potestad legislativa e iniciativa legislativa. En este sentido, siguiendo a García-Escudero³⁰ «*las Cámaras son titulares genuinos de la facultad de iniciativa; lo que ocurre es que, como para todos sus actos, precisan que se ponga en marcha el proceso de decisión. Este sería el sentido de la proposición de ley parlamentaria*». De esta forma, al resto de sujetos ajenos al Parlamento (apartados dos y tres del art. 87 CE) «*la Constitución no les atribuye una iniciativa plena, sino la facultad de presentar una propuesta ante los sujetos que la tienen atribuida, Gobierno y Parlamento*». Concluye, sobre quien tenga atribuida la titularidad de la iniciativa legislativa general: «*si mantenemos el carácter de la toma en consideración como trámite mediante el cual la Cámara hace suya una proposición, debemos concluir que también aquí se trata de una mera propuesta, y que el auténtico sujeto de la iniciativa legislativa que permite que el texto se tramite es el Congreso de los Diputados*».

²⁸ MORALES ARROYO, J. M., «El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa» en *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL)* enero 2018, p. 9.

²⁹ HERNÁNDEZ, Y. G., «La iniciativa legislativa popular en América Latina. Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental» en *Revista de investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 7, n.º 1, 2019, p. 43.

³⁰ *In ibidem*, pp. 74 y 75.

Al igual que aclaramos este último aspecto, se ha de defender que una iniciativa popular que cumple con los requisitos establecidos es capaz de generar los mismos efectos jurídicos que una proposición de ley procedente de otro sujeto. Por ello, como se defenderá después, el derecho a obtener un pronunciamiento de la asamblea es una facultad integrante del derecho de participación ejercido a través de la figura. Una opinión parcialmente discordante ha sido la de GARCÍA MARTÍNEZ³¹, quien ha llegado a afirmar que la iniciativa popular «*es un acto de iniciativa, pero no propiamente legislativa, puesto que la presentación de la proposición, superados los trámites iniciales, no pone en marcha el procedimiento legislativo*». No obstante, la misma opinión admite que el Congreso queda obligado a dar una respuesta, y ésta puede ser la negativa a considerar la proposición. La autora explica dicha subordinación desde la funcionalidad que el contexto del Estado quiso dar a la institución, para lo cual debemos tener muy en cuenta la concreta concepción del parlamentarismo que el Constituyente buscó con el predominio del sistema representativo.

Desde otra óptica, ARAGÓN³² se plantea si verdaderamente estamos ante un instrumento de ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos o más bien indirecto, debido a que ha de ser la asamblea la que acepte su consideración³³. Manuel Aragón señala que es la cámara quien tiene finalmente la capacidad de realizar cambios sobre la proposición. Todo lo anterior nos conduce a diferenciar la proposición de ley de los actos preparatorios de la iniciativa, incidiendo, de alguna manera, en la concepción de la misma como una fase del procedimiento legislativo³⁴. De esta forma, hasta la acreditación de las firmas exigidas, toda actuación relativa a la iniciativa popular pertenecería a los actos preparatorios. A partir de la misma, con la publicación de la proposición en el

³¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A., «La iniciativa legislativa popular» en *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, 1994, pp. 286 y 287.

³² ARAGÓN REYES, M., «Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa», BIGLINO CAMPOS (Coord.), «Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa» *Estudios Constitucionales (CEPC)* 2016, pág. 22.

³³ La toma en consideración se regula en el artículo 13 de la LO 3/1984 y, para el conjunto de las proposiciones de ley, en los artículos 126 y 127 del Reglamento del Congreso.

³⁴ Esta diferenciación ha sido recordada por DURÁN ALBA (*op. cit.*, pp. 80 y 81) quien señala que lo que se presenta ante la cámara es un texto articulado para la verificación de sus requisitos. Sólo en el caso de admitirse la misma y recabar las firmas necesarias estaríamos hablando de una proposición de ley y seguiría adelante la tramitación parlamentaria para que el resto de sujetos con capacidad legislativa pudieran manifestar su posición. También se refiere a la misma como 'fase del procedimiento legislativo' GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pp. 286 y 287.

orden del día de un pleno para la toma en consideración, se accedería a la fase constitutiva del procedimiento³⁵, con la iniciativa popular convertida técnicamente en proposición de ley.

Sin embargo, la reciente introducción por parte del legislador de la participación de los promotores en la tramitación de la proposición intramuros de las cámaras ha mantenido un vínculo entre la propuesta inicial y los ulteriores trámites, rompiendo de alguna manera la concepción extendida de que se produce un desenganche entre la iniciativa y sus promotores a partir de la toma en consideración. Aunque este hecho haya mejorado las posibilidades de participación y opinión acerca de posibles cambios introducidos, no impide que las cámaras desvirtúen el contenido de la propuesta.

El principal acto por el que la iniciativa legislativa popular depende de la decisión del Congreso es el trámite de toma en consideración, como veremos, pero previamente existen dos momentos procedimentales sin los cuales el texto articulado no se perfecciona y no sería posible considerarlo una proposición de ley. En primer lugar, el texto presentado ha de ser admitido por la Mesa del Congreso, encargada de la observancia de los requisitos materiales y formales; y en segundo lugar, los promotores han de reunir las firmas exigidas en el plazo señalado. Tras la consecución de ambos requisitos, la Mesa estaría en posición de publicar la proposición e incluirla en el orden del día del Pleno para la toma en consideración. Sólo mediante estos tres actos, como también ha señalado el Tribunal Constitucional³⁶, se podrá poner fin a una iniciativa legislativa popular, encontrándose dos de los mismos bajo responsabilidad de la cámara.

En el sentido defendido por BIGLINO³⁷, la iniciativa popular en su conexión con el derecho a participar en los asuntos públicos es la facultad que tienen los ciudadanos de «*impulsar el procedimiento legislativo*» y, por lo tanto, consiste en el poder de iniciación de este acto en sí, ya que posteriormente la mayoría de los actos aparejados a la ILP, como veremos, escapan del control de sus promoto-

³⁵ Sobre el particular vid. PUNSET, «La fase central de procedimiento legislativo» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14 (mayo-agosto 1985).

³⁶ En el ATC 140/1992 el Tribunal Constitucional reconoce sólo tres actos que pueden terminar con la iniciativa popular: la decisión jurídica de la Mesa de la Cámara con arreglo a las causas de inadmisión reguladas por ley; un acto libre y político del Parlamento (que no desea tomar en consideración la propuesta o aceptarla durante el trámite); o que la ILP no prospere por no reunir el número de firmas en el tiempo necesario.

³⁷ BIGLINO CAMPOS, P., «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, p. 79.

res. De esta manera, vemos como la iniciativa legislativa popular termina quedando en manos de los representantes y subordinada, por tanto, a la institución de democracia representativa por excelencia.

2. NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

La participación política, en general, y la iniciativa popular como concreción de la primera responden a una doble vertiente. En primer lugar, cumplen una función institucional esencial a la propia democracia, atendiendo al principio general del pluralismo político, al conceder la capacidad de propuesta legislativa a una porción del cuerpo electoral y, por tanto, constituir una particular forma de iniciar el procedimiento legislativo. En segundo lugar, la iniciativa popular supone una forma de ejercicio del derecho fundamental a la participación política directa, como veremos. Aunque ambas concepciones puedan ser enfrentadas, hemos entendido que son dos manifestaciones de una misma institución.

El Tribunal Constitucional³⁸ no ha sido ajeno a la primera vertiente: *«se pone de manifiesto que la iniciativa legislativa popular es una forma más, junto con la iniciativa legislativa del gobierno y la de los grupos parlamentarios, de iniciar un procedimiento legislativo. Igualmente, esta normativa permite concluir que, aunque no exista una superior legitimación de este tipo de iniciativas por su origen, sin embargo la especificidad que supone su configuración como un instrumento de democracia directa dentro del desarrollo de los mecanismos de democracia representativa de la función legislativa determina significativas peculiaridades respecto de la regulación dispensada a otro tipo de iniciativas legislativas»*. (STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 4). El máximo intérprete constitucional tampoco ha rehusado, como más adelante se prueba, vincular el instrumento estudiado con el ejercicio del derecho fundamental del art. 23.1 CE.

La concreción más clara de la acepción más institucional de la figura se plasma en el artículo 9.2 CE, que recoge la participación como principio³⁹, y concuerda con el objetivo de conseguir una democracia avanzada, tal y como se afirma en el preámbulo de la Carta Magna. De aquí derivaría, por ejemplo, y

³⁸ Aunque en este caso se vincule el derecho con el ejercicio en el ámbito autonómico.

³⁹ Sobre el particular vid. entre otros SÁNCHEZ MORÓN. «El principio de participación en la Constitución Española» en *Revista de administración pública*, n.º 89, 1979, pp. 171-206.

según algunas voces⁴⁰, el desarrollo legislativo de la ILP en nuestras Comunidades, pero sobre todo debemos entender el precepto como un mandato a los poderes públicos para la vertebración del poder político también a través de estructuras y una cultura participativas. De esta manera, se permite completar el funcionamiento representativo puro con mecanismos que introducen la influencia de los ciudadanos en la vida pública, equilibrando un funcionamiento excesivamente representativo, en el sentido indicado por PRESNO⁴¹.

Estamos, por tanto, en el caso de la iniciativa popular, ante un instrumento intermedio entre la democracia directa y la representativa, y por ello compatible con ésta última. Acertadamente han proclamado RUBIO y GONZALO⁴² el «*necesario equilibrio entre una figura más propia de un sistema participativo y la institución en la que reside la soberanía nacional*». Sin embargo, aunque las denominaciones teóricas hayan gozado de cierta atención en la literatura jurídica, la calificación de la iniciativa popular como un instrumento de democracia semi-directa atiende también al uso que le han concedido organizaciones fuertemente institucionalizadas, y en ocasiones politizadas; pero que a su vez han servido de cauce al electorado para demostrar el apoyo popular que ciertas demandas ostentaban y que no habían recibido atención aún ni por parte del legislador ni por parte de la opinión pública.

Los mecanismos de participación vienen, por tanto, a completar el sistema, no a sustituir la labor de los representantes; una concepción que ya fue defendida por diversas voces, aunque no de forma unánime, en uno de los periodos en que más se debatió acerca de este tipo de instrumentos, como fue el periodo de entreguerras. La combinación entre la democracia directa y la indirecta fue enunciada por KELSEN⁴³, cuando calificaba a la iniciativa legislativa popular como *una institución que, manteniendo en lo esencial el parlamentarismo, posibi-*

⁴⁰ RUIZ-RICO, C., «Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional» en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 6, 2014, p. 17.

⁴¹ Miguel Ángel Presno es favorable a establecer cambios que promuevan la participación ciudadana y que superen una «*visión paternalista*» de la democracia que quizás se tuviera en 1978 pero que no tiene sentido hoy. PRESNO LINERA, M., «Propuesta de reforma de la Constitución para promover la participación ciudadana» en su blog (<https://presnoliner.wordpress.com>) (17 de febrero de 2014).

⁴² RUBIO, R, y GONZALO, M. A., «Vías de participación en el Parlamento, ¿Parlamentos abiertos? », en PÉREZ-MONEO y VINTRÓ CASTELLS: *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías, 2017, p. 167.

⁴³ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*. KRK ediciones. p. 115.

lita una cierta injerencia del pueblo en la formación de la voluntad del Estado. Como ha señalado DELLA MORTE⁴⁴, tales mecanismos de democracia semidirecta han de resultar *funcionales del mantenimiento del orden constitucional*, en cuanto que permiten a los ciudadanos *decidir, evaluar, legitimar o deslegitimar la dirección política (l'indirizzo político) seguida desde una institución, sobre la base de la relación representativa.*

Las propuestas de profundización democrática a través de los instrumentos de participación casan perfectamente no sólo con la demostrada necesidad del modelo representativo en nuestros tiempos, sino con su firme defensa, como ha demostrado la literatura jurídica que hemos valorado. Asumiendo los postulados de la democracia liberal, la participación es un complemento —no sustitutivo— del principio democrático representativo. En esta línea, LOEWENSTEIN⁴⁵ defiende que la intervención del electorado no quede limitada a la simple votación en las elecciones, proponiendo el refuerzo de las nuevas técnicas de participación política.

Posteriormente, PIZZORUSSO⁴⁶ señaló que la ILP se puede entender como un mecanismo para corregir el funcionamiento excesivamente plebiscitario en el que se han convertido las democracias contemporáneas. Sin embargo, no todas las voces han sido proclives a los instrumentos de participación. Valgan como ejemplo las clásicas referencias a autores como JELLINEK⁴⁷, para quien la iniciativa popular y el referéndum pueden suponer un límite de las funciones del Parlamento. Asimismo, ya en los inicios del constitucionalismo, para MADISON⁴⁸ la opinión más acorde con el bien común era la enunciada por los representantes del pueblo, y no la que se pudiera derivar del propio pueblo convocado a tal efecto. A pesar de lo anterior, en la actualidad parece enunciarse de manera pacífica la compatibilidad entre los instrumentos de democracia semidirecta y el modelo representativo.

⁴⁴ DELLA MORTE, M., «Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale» en *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo* n° 2, julio 2017, p. 4.

⁴⁵ El autor además entiende que la nueva organización del poder se organiza de forma triangular entre el Parlamento, el Gobierno y el Electorado. LOEWENSTEIN K., *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel. p. 328.

⁴⁶ PIZZORUSSO, A., «Democrazia partecipativa e attività parlamentare» en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milano, 1980, pp. 133-134.

⁴⁷ JELLINEK, G., *Reforma y mutación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1991, pp. 86-87.

⁴⁸ MADISON, J., *El Federalista X*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1998, p. 39.

Por otra parte, concluida su acepción más institucional, y en su segunda vertiente, las instituciones de participación política suponen el desarrollo del derecho a participar en los asuntos públicos directamente recogido en el artículo 23.1 CE, cuestión que no ha pasado desapercibida para una parte importante de nuestra literatura jurídica. Por este motivo, y sólo desde una finalidad teórica, queremos analizar la iniciativa popular en primer lugar como mecanismo de participación; después como proyección del derecho fundamental a la participación, y por último a través de las distintas fases por las que atraviesa como forma de iniciar el procedimiento legislativo. En palabras de BIGLINO⁴⁹: *«sólo con una finalidad analítica se puede distinguir en nuestra Constitución dos acepciones distintas de la idea de participación. En efecto, aparece por una parte como principio de organización política y, por otra, como derecho fundamental. Analizar ambos planos es fundamental para entender la iniciativa legislativa popular»*.

Asimismo, LUCIFREDI⁵⁰ ha destacado su dimensión subjetiva al considerarla como derecho, cuestión no reñida, entendemos nosotros, con la concepción más institucional. Se trata de una naturaleza bifronte de la figura presente también en el análisis de DELGADO-IRIBARREN⁵¹: *«se trata de una manifestación del derecho fundamental a la participación (...) pero por otra parte, cabe apreciar una dimensión institucional en el sentido de que esta figura jurídica se inserta en una de las principales potestades públicas del Estado, la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales»*. Para PÉREZ ALBERDI⁵², la ILP constituiría *un trámite del procedimiento legislativo* (si bien un tanto particular por cuanto quienes son los legitimados para ejercerlo) y a su vez (hablando de las causas de inadmisión) *«inciden directamente en el ejercicio de un derecho fundamental»*.

Si bien son dos acepciones teóricas relacionadas, y en muchos casos difícilmente separables, algunas voces señalan que la figura consiste por un lado en una forma de iniciar el procedimiento legislativo (de tal manera que se incluye en el apartado 3 del artículo 87 CE) y, por otro lado, consiste en una manifestación del derecho a participar en los asuntos públicos, en relación con el art.

⁴⁹ BIGLINO, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico...», *op. cit.*, p. 88.

⁵⁰ LUCIFREDI, P., «L'iniziativa legislativa parlamentare». Milano, Giuffrè, 1968, p. 13.

⁵¹ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «Democracia e iniciativa legislativa popular» en ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN y SÁNCHEZ NAVARRO, *Iniciativa legislativa popular*, ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley, 2013, p. 139.

⁵² PÉREZ ALBERDI, R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2006, p. 316.

23.1 CE. Esta última concepción es avalada también por el Tribunal Constitucional⁵³, por la doble reserva de ley orgánica y como demuestra, asimismo, que se reconozca a la Comisión Promotora recurso de amparo ante la decisión de la Mesa de inadmitir una ILP. En estas cuestiones indagaremos en el apartado dedicado a la figura como manifestación del derecho de participación, centrándonos en este punto en la iniciativa como mecanismo de participación política.

3. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Antes del análisis de la figura como manifestación del derecho de participación y como fase del procedimiento legislativo, debemos hacer referencia al instrumento como mecanismo de democracia semidirecta. Se trata de un asunto poco pacífico al haber considerado algunas voces que la figura no participa en la toma de decisiones. Es necesario referirse brevemente al debate histórico que quiso enfrentar la democracia directa a la democracia representativa y, sobre todo, a aquellas Constituciones que regularon algún antecedente de lo que hoy se conoce como iniciativa legislativa popular.

Desde un punto de vista histórico, tras el nacimiento del Estado Moderno el Parlamento termina configurándose como la expresión y representación misma del nuevo soberano, el pueblo, y es entendido como el órgano que debe canalizar las distintas corrientes presentes en la sociedad. Por eso, a mi juicio, el instrumento estudiado se enmarca en el corazón mismo del sistema representativo y guarda con éste una relación en cierto sentido paralela aunque menos ambivalente a la del referéndum. Si bien entendido, el referéndum debe utilizarse principalmente como mecanismo de ratificación de las decisiones adoptadas en el Parlamento, esto es, como complemento y no alternativa a la representación, la ILP en igual sentido se configura como un mecanismo complementario y anterior a la elaboración de la decisión política por el órgano representativo.

Este debate sobre el verdadero sentido de la representación encuentra sus referencias más clásicas en las figuras de Montesquieu y Rousseau. Para el pri-

⁵³ Más adelante haremos referencia a las sentencias del TC que señalan la ILP como manifestación del derecho del art. 23.1 CE. Sirva como ejemplo la STC 31/2015, de 16 de marzo, cuando admite que los instrumentos de participación (y cita el referéndum o la ILP) gozan de reserva de ley orgánica por desarrollar el derecho fundamental a la participación, y en observancia por tanto hacia el art. 81.1 CE. También la STC 76/1994, de 14 de marzo, que analizamos en el apartado dedicado a la reforma constitucional como causa de inadmisión de las iniciativas populares.

mero, el pueblo debía realizar por medio de sus representantes lo que no podía hacer por sí mismo. De este modo, se considera al autor partidario de que el pueblo participe en tareas políticas mediante el sufragio, pero considerando que «*la gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo, en cambio, no está preparado, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia*⁵⁴». El propio Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* reconoció que la democracia entendida como gobierno del pueblo sólo podía realizarse en pequeñas repúblicas que, sin embargo, debían federarse para resistir ante los Estados más poderosos⁵⁵.

Sin embargo ROUSSEAU⁵⁶, desde una mayor desconfianza hacia los representantes, planteó una participación sin la mediación representativa, dentro de un concepto de soberanía que no se podía alienar, delegar, ni representar⁵⁷. De este modo, pudo afirmar que «*los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula*»; una teoría que resulta un tanto distópica para las modernas democracias de masas. Debemos acudir, más bien, a CONDORCET⁵⁸ para encontrar un incipiente concepto de democracia representativa trazado por el filósofo en su explicación de las causas que a su juicio originaron el fracaso de las antiguas repúblicas, tal y como ha explicado Torres del Moral⁵⁹.

Continuando con las referencias históricas, fue la Inglaterra de Locke y Hobbes, como ha señalado CONTRERAS⁶⁰, quien resolvió, de alguna manera, la

⁵⁴ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, 1748. Ed. Tecnos. Madrid., 1985, p. 12.

⁵⁵ En un sentido equivalente, aunque en un contexto histórico distinto, se intuye en Jefferson —en sus conversaciones con Washington— la voluntad de preservar la pureza del poder legislativo y la independencia del ejecutivo, reconociendo asimismo que las pequeñas democracias sólo podían subsistir mediante la federación; JEFFERSON, T. *Escritos políticos. Declaración de independencia, autobiografía, epistolario...* Ed. Tecnos. 2014, p. 280.

⁵⁶ ROUSSEAU, J. J., *El Contrario Social*. Ed. Istmo, 1762, p. 162.

⁵⁷ Una concepción que ha ocasionado opiniones divergentes. Constant consideró que la imposibilidad de limitar o representar la soberanía, tal y como se aboga en el Contrato Social de Rousseau, podía favorecer el despotismo. CONSTANT, B. *Escritos Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 9.

⁵⁸ CONDORCET, N., *Cartas de un burgués de New Haven a un ciudadano de Virginia*, 1787.

⁵⁹ TORRES DEL MORAL, A., *Estudio preliminar, bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*. Madrid. CEPC, 2004.

⁶⁰ CONTRERAS CASADO, M., «Parlamento y participación directa de los ciudadanos» en *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 3, 1972, pp. 217-218.

tensión existente entre la representación y el poder directo del pueblo, situando al Parlamento en el centro del debate político y deliberativo, dentro de una especial vinculación entre la ciudadanía y el Legislativo. Sin embargo, y volviendo al *Contrato Social* de Rousseau, entonces se articulaban dos conceptos claves para el Estado Moderno, como son la soberanía y el principio de legalidad. Precisamente, con la conversión de los Estados Generales en Asamblea Nacional en la Francia de 1789, se materializa la transformación de los antiguos principios de la representación. Siguiendo a CARRÉ DE MALBERG⁶¹, se puede considerar que los diputados de la nueva asamblea constituyen ya un cuerpo soberano que representa a la nación, y no estrictamente al grupo que lo elige.

Es en este periodo revolucionario francés —bajo la influencia roussoniana— donde podemos encontrar un laxo antecedente de la iniciativa legislativa popular, en sintonía con la importancia concedida a la participación directa⁶², lo que se sustanció reconociendo por primera vez el derecho a la participación, enunciado en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁶³ de 1789. A pesar de aparecer la iniciativa legislativa popular en el decreto de la Convención Francesa de 21 de septiembre de 1792, la institución no termina sustanciándose como tal en la Constitución francesa de 1793, sino a través de una figura similar. Como recuerda SUÁREZ⁶⁴, se configuran entonces instituciones de democracia participativa como la *réquisition*⁶⁵, más cerca de un derecho de petición agravado, mediante el cual los ciudadanos podían plantear una petición al Parlamento avalada por un grupo de ciudadanos pertenecientes a un *arrondissement*.

Pese a su trascendencia, debemos matizar la afirmación de que las teorías del autor ginebrino sean un antecedente nítido de la actual participación del

⁶¹ CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1948, pp. 942-948.

⁶² Biglino reconoce algunas voces que señalan la proximidad entre el derecho de petición y la iniciativa popular, lo que explicaría los limitados efectos de la segunda, decantándose la autora por diferenciar ambas instituciones en virtud de los diferentes efectos que nuestra Constitución y Reglamentos parlamentarios establecen. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

⁶³ El precepto señalaba: «La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, en su formación».

⁶⁴ SUÁREZ ANTÓN, O. J., *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*. Ed. Tirant, 2019, p. 37.

⁶⁵ Como ha señalado Biglino, el derecho a presentar la *réquisition* pertenecía a todo ciudadano, pero el proyecto de Constitución exigía que para surtir efectos fuese suscrita por cincuenta ciudadanos residentes en el *arrondissement* (artículos 1 y 3) *in ibidem*, p. 79.

pueblo en las decisiones políticas. La ILP conecta, a mi juicio, más con la realización del pluralismo político y la integración de minorías discordantes que con una traducción directa de la voluntad del pueblo al estilo roussoniano.

No obstante, el modelo de la Constitución francesa de 1793 es, de alguna manera, tomado por la Constitución suiza de 1874 y por la Constitución de Weimar de 1919, que concedían al electorado la posibilidad de plantear proyectos de ley que a su vez podían ser sometidos a referéndum si eran rechazados por el Parlamento⁶⁶. Tras la crisis del periodo de entreguerras, a juicio de GARRORENA⁶⁷, se creyó que el reequilibrio de fuerzas requería reducir el protagonismo del Parlamento, introduciendo elementos de control parlamentario, de intervención ciudadana en el procedimiento legislativo y reforzando la estabilidad del gobierno. Como ha señalado MORTATI⁶⁸, la Constitución de Weimar representó el primer y más relevante intento de instaurar en el país alemán un ordenamiento verdaderamente democrático. Por ello, la introducción del mecanismo de democracia semidirecta entonces probablemente buscara involucrar al electorado en la nueva democracia de masas, y la discusión y elaboración de las leyes en particular⁶⁹, pues se pretendía evitar la indiferencia de la élite política hacia las demandas sociales y viceversa; el desánimo del electorado con el nuevo sistema.

Atendiendo a tal periodo histórico, sería la Constitución austríaca de 1920 la que reflejara una verdadera iniciativa legislativa popular sin vinculación al referéndum, tal y como la conocemos hoy en España, siguiendo la concepción que Kelsen enunciara del instrumento. Este es, a mi juicio, el origen —junto a Weimar— de una iniciativa popular acorde a los principios parlamentarios⁷⁰, que permite a una parte del electorado someter una propuesta al debate parla-

⁶⁶ A juicio de Luis Aguiar, en lo que a participación política se refiere, la Constitución de Weimar sigue el modelo de la Constitución Suiza de 1876: AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y Estado Constitucional*. Ed. Edersa 1977, p. 93.

⁶⁷ GARRORENA MORALES, A. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. CEPCC, 2013, pp. 63 y ss.

⁶⁸ MORTATI, C. *Le forme di governo*, Padua, 1973, p. 200.

⁶⁹ Así lo ha entendido también SANTAMARÍA, J., «Participación política y democracia directa» en *Estudios de Ciencia política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, 1972, p. 775.

⁷⁰ Como ha señalado Biglino, estas figuras obedecían a una intención distinta a la que orientó sus primeras formulaciones en la historia del constitucionalismo: ya no se planteaban como una alternativa a la democracia representativa, sino como un complemento de la misma. *Op. cit.*, p. 83.

mentario. Una figura que, evidentemente, no busca la representación directa del pueblo, sino que simplemente permite a una parte reducida del electorado participar en la propuesta legislativa en virtud de una serie de requisitos. A pesar de su escepticismo hacia los postulados del jurista austríaco, ya señaló SCHMITT⁷¹ que «*la ratio del Parlamento reside —según la acertada expresión de Rudolf Smend— en una dinámica dialéctica, es decir, en un proceso de confrontación de opiniones antagónicas cuyo resultado es la correcta voluntad estatal*» aunque en su crítica al parlamentarismo denuncia las tediosas deliberaciones del Parlamento⁷². A pesar de todo nos sirven las palabras de Schmitt pues, como se verá, la ILP permite atender realidades compartidas que no gozan de especial atención y, por tanto, enriquecer dicha dialéctica con corrientes de opinión que, no correspondiendo con la voluntad estatal ni mayoritaria, tampoco podemos considerar minoritarias.

A pesar de que el inicio del procedimiento legislativo se produzca «desde abajo», la ILP que ha perdurado en la mayoría de los Estados es de carácter indirecto⁷³, al residir toda capacidad de decisión en el Parlamento. Por este motivo, no se puede considerar a la ILP un instrumento de democracia directa *stricto sensu*, pues el electorado tan sólo posee la capacidad de iniciar el procedimiento legislativo; en ningún caso se le atribuye una facultad autónoma de carácter finalista encaminada a la aprobación de una ley. En este sentido, no lo consideran un mecanismo de democracia directa ARAGÓN⁷⁴, GARCÍA PELAYO⁷⁵ o BIGLINO⁷⁶, señalando esta última que el Parlamento «*conserva en todo momen-*

⁷¹ SCHMITT, C., *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 71.

⁷² Apostando, en este sentido y de forma sumaria, por un sistema político que de preferencia a las decisiones adoptadas firmemente por un líder que se identifica directamente con la voluntad popular (De hecho, las herramientas de democracia directa de la Constitución de Weimar son sustituidas por plebiscitos de iniciativa gubernamental que servirán para legitimar el III Reich). Sobre el particular vid. DE MIGUEL y TAJADURA, *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*. Ed. Escolar y Mayo 2018.

⁷³ Como acertadamente señala HAURIOU, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1980, p. 567. En los mismos términos se refiere a la ILP HERNÁNDEZ, Y. G., en «La iniciativa legislativa popular en América Latina. Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental». *Revista de investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 7, n.º 1, 2019, p. 42.

⁷⁴ *Op. cit.*, p. 304.

⁷⁵ GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*. Madrid. Alianza Editorial. 1987, p. 420.

⁷⁶ BIGLINO CAMPOS, P., «La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales» en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n.º 46-47, 1985, p. 290.