

LA NUEVA LEY DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

INTRODUCCIÓN.—1. LA CONFORMACIÓN DOCTRINAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—2. LA REGULACIÓN DE LA ILP EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU DESARROLLO EN LA LEY DE 1984.—3. LOS CAMBIOS QUE INTRODUCE LA LEY ORGÁNICA 4/2006, DE 26 DE MAYO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 3/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—4. TITULARIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—5. LA COMISIÓN PROMOTORA.—6. CAUSAS DE INADMISIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.—7. PLAZO PARA LA RECOGIDA DE LAS FIRMAS.—8. EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LA RECOGIDA DE FIRMAS.—9. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.—10. LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

Después de veintiún años desde que se aprobó la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (desde ahora ILP) y veintiocho desde que la Constitución recogiese este instituto en el artículo 87.3, el Legislador ha entendido que era el momento para su reforma.

Los motivos que han llevado al Legislador a reformar la Ley de 1984 han sido dos: por un lado, corregir alguna de las limitaciones y reservas que la Ley de 1984 hacía y que obedecían tan sólo al contexto político en el que se aprobó; por otro, modernizar el procedimiento que la Ley establece, tanto en la fase de recogida de firmas como en la tramitación parlamentaria.

Es una obviedad, pero nada inútil, recordar que las constituciones y las instituciones que conforman el sistema orgánico de cualquier país son sujetos políticos que, como la sociedad misma, están muy determinados por las circunstancias en las que fueron ideados, así como fuertemente afectados por el paso del tiempo y los cambios que éste provoca.

Por ello, este artículo sobre la Ley 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de la Iniciativa Legislativa Popular tiene que empezar trayendo a colación, aunque sea a título de mera enumeración, la naturaleza de la ILP, las aportaciones que puede hacer en una democracia representativa fuertemente racionalizada, las condiciones políticas en las que se constitucionaliza, así como referencia al Derecho comparado de nuestro entorno que pueda servir para mejorar su funcionamiento. A continuación, me ocuparé de enumerar las aportaciones que la nueva Ley hace al funcionamiento de la ILP, y si esos cambios podrán contribuir a mejorar el fin último del instituto: fortalecer la democracia participativa, o como dice el Preámbulo de nuestra Carta Magna, «*Establecer una sociedad democrática avanzada*».

1. LA CONFORMACIÓN DOCTRINAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Puesto que este es un trabajo sobre la nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular, no entraré en disquisiciones sobre el concepto y la naturaleza de dicha institución (1). Evidentemente, trasciende las pretensiones del artículo. Por ello, me limitaré a traer aquí el concepto y la forma con la que hay que entender la ILP en nuestro ordenamiento, de acuerdo con las previsiones constitucionales y la opinión mayoritaria de la doctrina. Con esto entiendo que es suficiente para analizar los cambios y las aportaciones realizados en la nueva Ley.

La ILP, al igual que otras instituciones de esta naturaleza vigentes en las constituciones contemporáneas (derecho de petición y referéndum), u otras que han tenido vigencia en el constitucionalismo histórico pero que hoy día están apartadas de sus normas (la Iniciativa Popular para las reformas de la Constitución y la Iniciativa para Referéndum), responde a la voluntad de establecer vías de compatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa (2).

En un primer momento, en el surgimiento de estas instituciones, la finali-

(1) El profesor García Pelayo dentro de su ordenación de las formas e instituciones de democracia directa habla de la Iniciativa como *un Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de 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*. M. GARCÍA-PELAYO: 1991, 183-184.

(2) Sobre la dialéctica participación representación, vid. L. AGUIAR DE LUQUE: 1977, págs. 3-15.

dad era resolver la lucha entre democracia directa (Rousseau) y democracia representativa (Sieyes, Montesquieu o Condorset). De hecho toda la doctrina cuando entra en los antecedentes históricos de la ILP se acuerda de las *Lettres d'un bourgeois de New Haven a un citoyen de Virginia* de Condorset, que fue la forma que este autor ilustrado tuvo para presentar sus argumentos en contra de la tesis de democracia directa que sostenía con brillantez su coetáneo J. J. Rousseau (3).

Pronto estas instituciones empiezan a aparecer en los textos constitucionales más como una forma de corregir la democracia representativa que como la solución al conflicto de ésta con la democracia directa. De tal modo, que cuando se les califica de instrumentos de democracia semidirecta no se está haciendo referencia a la acción política directa de los ciudadanos para la toma de las decisiones del Estado, sino más bien en el valor que tienen para acercar las instituciones representativas al pueblo y que éste pueda participar de la vida política más allá del momento de la emisión del voto (4).

Salvando estas formulaciones doctrinales de finales del siglo XVIII que, como ha señalado el profesor Aguiar, se sitúan en un momento en el cual se están elaborando las bases teóricas del concepto de participación directa, y salvo escasas experiencias recogidas en las Cartas del siglo XIX (*v. gr.* la Constitución Helvética de 1874) (5), no será hasta el siglo XX cuando se desarrolle el más importante debate sobre la ILP (6). Ciertamente, como veremos más adelante, con gran optimismo por la institución en los primeros años y con gran «desconsuelo» y decepción por las escasas aportaciones que ha llegado a ofrecer en los últimos años del siglo XX.

El período de entre guerras y los primeros años posteriores a la segunda Guerra Mundial fueron propicios para la «pasión» por la democracia (7). La

(3) Rousseau y Montesquieu, como es de todos sabidos, son las dos figuras de la ilustración revolucionaria que representan las dos formas de expresarse el modelo democrático. La democracia directa que propugna J. J. Rousseau; y la democracia representativa que acoge Montesquieu. El profesor Aguiar con buen criterio señala que la opción de democracia directa sustentada por Rousseau en nuestros días sólo es posible explicarlo en relación al sistema representativo de Montesquieu, de manera que de sus síntesis surgirá las instituciones de participación directa incardinadas en un sistema básicamente representativo. L. AGUIAR DE LUQUE: 1977, pág. 21.

(4) Vid. por todos, J. SANTAMARÍA: 1972, págs. 743 y sigs.

(5) L. AGUIAR DE LUQUE: 1977, pág. 69.

(6) De la importancia de la formulación del sistema parlamentario como forma de limitar el poder de la Monarquía baste recordar a J. S. MILLS: 1985.

(7) Una de las muestras constitucionales más importante de síntesis entre democracia directa y régimen parlamentario es la Constitución de Weimar. Texto que tendrá una gran influencia en otros posteriores como fue la Constitución española de 1931.

conquista del sufragio universal, la incorporación de la mujer a la vida política reconociéndosele el derecho de sufragio pasivo, el reforzamiento de los partidos de clase, y el sentir de que definitivamente la soberanía popular había «ganado la batalla» por el poder a la monarquía, contribuyeron decisivamente a que se revitalizasen todos los instrumentos que facilitarían a los ciudadanos la toma de las decisiones políticas de forma directa (8). Es la idea que tan acertadamente señalara Loewenstein cuando apunta que en esta nueva situación el poder se organiza de forma triangular en el que participan el Parlamento, el Gobierno y el Electorado, y para que la intervención de éste tercer sujeto no quede limitada a la simple votación en las elecciones se deben reforzar las nuevas técnicas de participación política (9).

Es el momento en el que se dan los mejores debates sobre la ILP y otras instituciones de democracia directa y semidirecta. Bien es cierto, que no siempre se argumenta a su favor: así para G. Jellinek, tanto la iniciativa legislativa como el referéndum suponen una limitación de las funciones del Parlamento y desprenden una «desconfianza» ante la democracia representativa que hace que tengamos que verlos como instrumentos conservadores de entender la vida política (10). Para Madison, la mejor forma de acabar con las «facciones», que tanto daño hacen a la política, es entender *la opinión pública, enunciada por los representantes del pueblo, más acorde con el bien común que si es pronunciada por el propio pueblo convocado a ese efecto* (11). Pero en general, la doctrina siempre ha visto a estos institutos como instrumentos adecuados para la participación en la acción legislativa. C. Schmitt dice que es «... una desviación del procedimiento legislativo ordinario, verificada por razones prácticas» (12). Para Kelsen, no es más que una forma de combinar el principio de democracia indirecta con el de democracia directa (13).

También en este contexto aparecen los esfuerzos constitucionales más importantes por regular las diferentes instituciones de iniciativa popular. En el período de entre guerras el ejemplo más destacado es la Constitución de Weimar de 1919. De la ILP en la Constitución de Weimar dirá Santamaría que

(8) La conformación teórica de los instrumentos de participación directa o semidirecta en los regímenes parlamentarios de estos años es extensa. Por todos, vid. DUGUIT: 1921; M. CARRE DE MALBERG: 1962; G. BURDEAU: 1932.

(9) K. LOEWENSTEIN: 1986, pág. 328.

(10) G. JELLINEK: 1991, págs. 86-87.

(11) J. MADISON: 1998, pág. 39.

(12) C. SCHMITT: 1982, pág. 257.

(13) Kelsen apunta como aunque la ILP no deja de ser un instrumento de corrección de la democracia representativa si que es de utilidad para aproximar el sistema al ideal de democracia directa. H. KELSEN: 1988, pág. 355.

ya se estaba plenamente de acuerdo con que no era más que un instrumento para afrontar el excesivo alejamiento de la vida política de los ciudadanos que produce la democracia representativa. Por ello, para dicha Constitución la ILP no era más que un complemento que ayudaría a acercar a los representantes y los representados (14). Aunque no debemos olvidar que es una IP mucho más fuerte, por denominarla de alguna forma, que la que después se ha asentado en el constitucionalismo europeo, baste recordar que conllevaba la posibilidad de que la iniciativa desembocase en un referéndum e incluso que se pudiese llegar a la disolución del Reichstag (15).

Otro texto constitucional de gran importancia en esta época es el austriaco de 1920. Introduce un modelo corregido de la Constitución de Weimar que le hace más ajustado al de una democracia representativa. El referéndum facultativo dependía sólo de la voluntad del legislador y los ciudadanos no podían pedir reformas de carácter constitucional. Modelo que tendrá su continuidad, con algunas correcciones, en la Constitución de la Segunda República española de 1931 y la Constitución italiana de 1947. Las Constituciones de posguerra, hasta la década de los setenta, van a regular con profusión instituciones de democracia directa; fundamentalmente el referéndum, pero también la ILP, en esa vocación de querer suplir la crisis de la democracia representativa como instrumento de participación directa de los ciudadanos. La experiencia no fue muy alentadora, y estos instrumentos no dieron los resultados apetecidos. A partir de los años setenta se inicia un replanteamiento de estas instituciones y aparecen en los nuevos textos constitucionales sometidas a importantes reservas y cautelas (un buen ejemplo, es la regulación del artículo 87.3 de la CE).

En este contexto, de cierto escepticismo sobre la viabilidad de la iniciativas populares y la confusión entre los distintos tipos existentes, quizás merezca hacerse eco de la muy atinada tesis del profesor Pizzorusso que refiriéndose a los cauces de participación política los clasifica en tres modelos: instituciones de democracia representativa, aquellas que sirven para que los ciudadanos elijan libremente en elecciones periódicas a sus representantes; instituciones de democracia directa, el referéndum; y las instituciones de democracia participativa, como serían la ILP y el derecho de Petición (16).

En palabras de Biscaretti di Ruffia, la ILP es la potestad de iniciar o impul-

(14) J. SANTAMARÍA: 1972, pág. 49.

(15) El artículo 73.3 de la Constitución de Weimar establece que se debe convocar un referéndum «cuando la décima parte de los electores, solicita que se someta a éste un proyecto de Ley detallado, presentado por el pueblo». Vid. P. BIGLINO CAMPOS: 1987, pág. 83.

(16) A. PIZZORUSSO: 1980, págs. 133 y sigs.

sar el procedimiento de formación de una ley formal (17). En este sentido, estamos ante un instrumento intermedio entre la democracia directa y la representativa y por ello perfectamente compatible con ésta última. Hasta tal punto compatible que el propio Pizorruso ha señalado que se puede entender como un mecanismo para corregir el funcionamiento excesivamente plebiscitario en las que se han convertido las democracias representativas contemporáneas.

En el caso español está bien claro la posición constitucional que ocupan estos dos institutos: El derecho de petición, aunque un tanto desfasado, es nada más y nada menos que un derecho fundamental y, no debemos olvidarlo, de los que la Constitución reserva una mayor protección (art. 29.CE); la ILP, como ha dicho el Tribunal Constitucional, se debe entender como extensión del derecho de todos los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos previsto en el artículo 23.1 de la CE (18).

Por todo ello, y ya para concluir este apartado, no estoy de acuerdo con aquellos autores que entienden que la ILP se presenta como una especie de censura al propio Parlamento, al que se le está diciendo con ella que no ha sabido captar la opinión pública. Desde mi punto de vista esta forma de ver el problema es un error. Lo que hace la institución es crear un procedimiento más de participación política. No «enmienda la plana» al Parlamento, sino que contribuye con él a la participación y el compromiso de los ciudadanos en la vida política. Tal es así, que si nos paramos a ver con más detenimiento cómo funciona la ILP observaremos cómo lo más relevante no es la capacidad de determinar la actuación legislativa del Parlamento, que es poca, sino la capacidad que tiene de generar opinión y movilización ciudadana entorno a un tema político.

2. LA REGULACIÓN DE LA ILP EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU DESARROLLO EN LA LEY DE 1984

Como hemos visto, la experiencia de derecho comparado con la que contaba el Constituyente español de 1978 no era excesivamente positiva para las

(17) P. BISCARETTI DI RUFFIA: 1984, pág. 421.

(18) Entre otras muchas, vid. la Sentencia 76/1994 del Tribunal Constitucional. En ésta el Alto Tribunal se tiene que enfrentar a la posible vulneración del artículo 32.1 por parte del artículo 2.e) de la Ley vasca de iniciativa legislativa popular que limitaba el derecho de iniciativa popular. En la misma línea el Auto 140/1992 cuando señala que: *La iniciativa legislativa popular tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución).*

instituciones de democracia directa y participativa. Por otro lado, el esfuerzo, y seguro bien intencionado empeño, por consolidar la democracia representativa y el Estado de partidos, tampoco contribuía a facilitar dichas formas de participación ciudadana. Basta con acercarnos a la tramitación parlamentaria del artículo 80.4 del Anteproyecto constitucional para ver como en la fase de Ponencia se presentaron distintas enmiendas, entre las que destaca la 779 de la Unión de Centro Democrático que defendió la supresión de la iniciativa popular con la justificación de que en una democracia representativa basta con la acción de las cámaras parlamentarias, quedando la apelación al pueblo suficientemente cubierta con el Referéndum. También es cierto que la tesis de la UCD no prosperó y no fue modificado el artículo 80.4 del Anteproyecto que recogía la ILP. Sin embargo, en el debate del ya artículo 81 del Proyecto Constitucional el portavoz de la UCD, Oscar Alzaga, expresa su conformidad con la institución y requiere que se regule con las cautelas necesarias para no desdibujar la democracia representativa (19).

Luego, no es extraño que el resultado final de la regulación de la ILP recogido en el artículo 87.3 de la CE se haga con un importante número de reservas y limitaciones.

La primera, una reserva de Ley. Además, no de cualquier ley, sino de ley orgánica. Como todos sabemos esto tiene dos efectos. El primero, que la institución no podría ejercitarse hasta que las Cortes Generales aprobasen la mencionada ley. Asunto que no gustó mucho a alguno de los Constituyentes, así Fraga Iribarne en el debate en Comisión del artículo sobre la ILP señalaba su contrariedad a que de esta forma se remitiese *ad calendas graecas* la puesta en marcha de la institución. Bien es cierto, que para instituciones de esta naturaleza la reserva de ley no sólo es un mecanismo de protección, sino también una necesidad para regular los detalles en los que debe organizarse y poder ejercitarse, con lo que este tipo de críticas queda devaluado cuando se observa que la reserva es una técnica constitucional necesaria para su aplicación (20). El segundo, que al requerirse una mayoría cualificada (absoluta)

(19) El Sr. Alzaga Villamil interviene en el debate del artículo 80.4 para retirar la enmienda de supresión que había presentado su grupo y presentar la siguiente «in voce»: *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 y no procederá en materias de legislación tributaria internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1978, núm. 80, pág. 1299.

(20) El Sr. Fraga Iribarne señala que el enunciado del artículo 81 que modifica las previsiones de su inicial 80.4 donde se introduce que una Ley Orgánica regulará las forma de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular suponía una dilación de ese instrumento participativo hasta que haya Ley, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1978, núm. 109, pág. 2260.

para la aprobación y reforma de la Ley se está dificultado la intervención del Legislador. Crítica también de escaso sustento, puesto que como ha apuntado la doctrina en lo relativo a la reserva de ley orgánica, ésta aparece en nuestro ordenamiento más como forma de dar relevancia y garantía a aquellas instituciones que así se regulan por mandato constitucional que como impedimento a la acción del «Legislador ordinario».

Segunda. Reserva en cuanto al número de sujetos que activan la iniciativa. La ILP debe ir suscrita de *no menos de 500.000 firmas acreditadas*. Es decir, que el Constituyente abre al Legislador la puerta para que si lo estima oportuno pueda aumentar el número de firmas requeridas para poner en marcha una ILP. Cautela que bien mirado no tiene por qué verse como algo negativo sino todo lo contrario. De esta forma, y puesto que lo normal es que aumente la población española, se puede ajustar el porcentaje de firma sin la necesidad de reformas constitucionales. Claro, si se considera que debe existir una cierta relación porcentual en el número de suscriptores de la iniciativa, cosa que no está nada claro puesto que de haber sido la opción del Constituyente lo habría regulado así, como ya se hizo en la Constitución de 1931 (21).

La tercera reserva, hace referencia a aquellos temas que quedan excluidos de la ILP: *materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, y lo relativo a la prerrogativa de gracia*. A las que habría que añadir otras materias que quedarían excluidas por una interpretación a *sensu contrario* de la regulación constitucional: la planificación de la actividad económica del art. 131 CE, y la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del art. 134 CE, corresponden por mandato constitucional a la iniciativa legislativa al Gobierno de acuerdo con las previsiones de esos artículos y con el principio de dirección política que le atribuye el artículo 97 de la CE. También quedaría excluida de la ILP *la reforma constitucional*. Aunque no hay una mención expresa en el artículo 87.3 de la CE, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1994 que resuelve un recurso de amparo contra un Acuerdo del Parlamento Vasco que declara inadmisibles una proposición de ley de iniciativa legislativa popular para reformar la Constitución y que se reconozca el

(21) En este sentido la Constitución de 1931 establecía en su artículo 66 que: *El pueblo podrá atraer a su decisión mediante «referéndum» las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.*

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

derecho de autoderterminación de los territorios forales. El Alto Tribunal sustentó su tesis en que el artículo 166 de la CE tan sólo confiere iniciativa legislativa de reforma a los sujetos del artículo 87.1 y 2. Es decir, al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y las Asambleas de las Comunidades Autónomas (22).

Las «precauciones», «reservas» y conminación a la «reflexión» antes de que la ILP pudiera ser efectiva para los ciudadanos se plasma, más si cabe, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

La primera y más clara «reserva» a la ILP la descubrimos en el Preámbulo de la Ley cuando en su párrafo cuarto mostraba sus reticencias al uso que de ella se pudiera hacer: *La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de la enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría.* Con este nivel de prevención que mostraba el Legislador del 84 en el Preámbulo de la Ley parece bastante claro que su desarrollo normativo se tendría que hacer en esa misma línea de recelo y desconfianza del instituto (23).

Así, los artículos tres y cinco, en algunos de sus apartados, eran buenos ejemplos: el artículo tercero establece los requisitos de la iniciativa popular, y en concreto, el apartado segundo, los requisitos que deben concurrir en el escrito de presentación de la ILP. En su apartado *b)* se dice que el escrito debe recoger *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.* Un requisito que tiene poco o ningún sentido si tenemos en cuenta que el apartado *a)* establece que la proposición de ley debe ir *precedida de una exposición de motivos.* Si vamos a cualquier manual o tratado de técnica legislativa veremos cómo cuando se define que se ha de entender por exposición de motivo, nos encontramos que es precisamente lo que está requiriendo el apartado *b)* de ese artículo: las razones o argumentos que a juicio de los requirientes aconsejan aprobar una ley (24). En esa línea, la directriz de técni-

(22) Vid. F. ASTARLOA VILLENA: 2002, págs. 292-293; P. BIGLINO CAMPOS: 1980, pág. 114.

(23) Sobre las importantes limitaciones con que el Legislador de 1984 afrontó el desarrollo del artículo 87.3 de la CE se ha ocupado en su trabajo sobre la ILP la doctora C. MALLAINA GARCÍA: 2004), págs. 57 y sigs.

(24) Entre otros, vid. M. MATÍN CASAL: 1989, págs 89-93.

ca legislativa aprobado por el Gobierno en julio de 2005 refiriéndose a las exposiciones de motivos dice: ... *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.*

El artículo quinto en su apartado segundo establece las causas que puede utilizar la Mesa del Congreso de los Diputados para inadmitir una proposición de ley de los ciudadanos, y entre ellas aparecen *la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular [apart. f)], o el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí. [apart. c)].* Requisitos ambos que no se exigen a ningún otro sujeto de los que están legitimados para presentar una proposición de ley.

Exigencias de esta naturaleza, junto con otras relativas al plazo y las condiciones para la recogida de las firmas, así como la participación que los promotores tienen en el trámite parlamentario, demuestran que el Legislador de 1984 cuando aprueba la LOILP lo hace desde la desconfianza y no pocas reservas a que los ciudadanos pudieran instar al Parlamento para que legislar sobre ciertas materias. Reservas y desconfianzas que, al menos en el ámbito de la regulación de la Ley, se han visto contradichas por la práctica de estos más de veinte años. Hasta finales de 2004 se habían puesto en marcha 34 iniciativas y sólo ocho han llegado al trámite de toma en consideración. Además, si observamos quienes son los promotores veremos que en la mayoría de los casos son asociaciones, sindicatos, partidos políticos, colegios profesionales y otros colectivos que ya desarrollan actividad social y política. Con lo que queda descartado que se haya hecho un uso torticero y populista alejado de la vocación de participar en la vida democrática del país, y sí ha servido, en escasa medida todo sea dicho, para acercar al Parlamento iniciativas que, de no ser así, no habrían llegado por falta de interés de los grupos políticos con representación parlamentaria.

3. LOS CAMBIOS QUE INTRODUCE LA LEY ORGÁNICA 4/2006 DE 26 DE MAYO,
DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 3/1984, DE 26 DE MARZO,
REGULADORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

La disposición del Legislador de 2006 para establecer la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular, como establece su Preámbulo, es bien clara

y simple. Después de veintiún años de aplicación de la ley del 84 se ha demostrado que con las reservas y cautelas existentes en la Constitución para la conformación de la ILP son más que suficientes para un uso correcto y alejado de la «demagogia» y el «populismo» político. Por ello, es el momento de «limpiar» la ILP de aquellos requisitos legales que dificultan su ejercicio así como su modernización, para que los ciudadanos puedan hacer uso de ella de una forma más fácil y participativa.

Durante todos estos años se ha demostrado que la Ley establecía requisitos para el ejercicio de la iniciativa popular que nada aportaban a su buen uso y, por el contrario, impedían que los ciudadanos pudiesen hacerla valer. Se ha observado como cuestiones relacionadas con la forma de hacer efectiva la compensación económica a la Comisión Promotora y su deficiente regulación retardaba en exceso, en algunos casos, incluso años, el pago. En esa misma línea, la cantidad que se daba como compensación había quedado obsoleta (30 millones de pesetas). No menos problemas planteaba el breve plazo que se daba para la recogida de firmas (seis meses ampliable tres más); que no se estableciese un plazo para que las iniciativas formalizadas fuesen incluidas en el orden del día de un pleno para su debate de toma en consideración, o que los promotores no pudiesen intervenir en su defensa en sede parlamentaria.

En definitiva, después de veintiún años de vigencia de la LOILP se ha observado que han surgido circunstancias nuevas (nuevas tecnologías) que merecerían tenerse en cuenta; y se ha demostrado que algunas de las cautelas y reservas de la Ley no eran fundadas y, sin embargo, generaban excesivos formalismos y dificultades, para lo que a la postre es el ejercicio de un derecho fundamental, que establece que *los ciudadanos tienen... también... el derecho a participar en los asuntos públicos directamente...* (art. 23.1 CE).

El Legislador del 2006 ha sido consciente de que facilitar la ILP, en el marco constitucional y con los límites que establece la Carta Magna es no sólo una decisión política sino un mandato constitucional. La Constitución establece en su Preámbulo que la finalidad de dicho Texto es la consecución de una *democracia avanzada*. Por ello, la idea de participación en nuestra Constitución se desprende en la formulación del Estado como social y democrático de Derecho y no se reitera al establecer los Valores Superiores del Estado. Ese compromiso con una democracia moderna y participativa no es tan sólo una «buena y piadosa declaración», no olvidemos que el artículo 9.1 y 2 del mismo texto establecen que los poderes públicos quedan vinculados por la Constitución y deben buscar como objetivo básico garantizar la convivencia democrática.

Sin embargo, el modelo tiene grandes dificultades para desarrollarse en sistemas donde la necesidad de un parlamentarismo fuertemente racionaliza-

do nos lleva a algo parecido a lo que ya hace más de cincuenta años Leibotz llamó de democracia plebiscitaria (25). Modelo donde los ciudadanos no pueden aspirar a mucho más que elegir sus representantes cada cuatro años. A pesar de ello, muchos somos los que estamos de acuerdo en que no es fácil corregir estos problemas, pese a las muchas e «ingeniosas» aportaciones del directismo (26). La utopía de la democracia directa puede convertirse en una quimera y, lo que es peor, provocar el efecto contrario al pretendido: generar inestabilidad, desapego de los ciudadanos al modelo político e inseguridad jurídica y política. Pero ello no debe ser excusa para seguir trabajando en la generación de espacios para la participación de los ciudadanos. Para la generación de una cultura política participativa que debe funcionar de forma transversal en todos los niveles de la sociedad y, por tanto, también en los espacios institucionales.

Desde el «mundo de lo posible», veamos en qué se han traducido las modificaciones a la Ley de 1984.

4. TITULARIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Decía en la presentación de este artículo que la finalidad del Legislador con esta reforma de la Ley de ILP ha sido poner las bases para una mayor participación política de los ciudadanos. Como veremos, creo que ha sido una pretensión conseguida. Sin embargo, al Legislador del 2006 se le ha pasado una importante cuestión que a lo largo de estos años ha complicado mucho la aplicación de la ILP. La aclaración de quien es el titular de la IL y qué papel juega la Comisión Promotora.

La Constitución en su artículo 87.3 dice que el derecho corresponde a *no menos de 500.000 firmas acreditadas*, sin hacer más mención a la condición de las personas que dan su firma.

(25) G. LEIBHOLZ: 1961, págs. 101 y sigs. También en E. FORSTHOFF: 1975, págs. 163 y sigs.

(26) Vid, por todos, A. TOFFER: 1990; A. CHRISTOPHER: 1987. Al directismo Sartori le ha hecho una cerrada crítica señalando que todo progreso de la democracia depende de un *demos* «participativo» interesado e informado sobre la política. Sin embargo, lo que está decayendo es la pedagogía política. En particular, la televisión está empobreciendo drásticamente la información y la formación del ciudadano. El mundo en imágenes que nos ofrece el vídeo-ver desactiva nuestra capacidad de abstracción y, con ella, nuestra capacidad de comprender los problemas y afrontarlos racionalmente. En estas condiciones el que apela y promueve un *demos* que se autogoberne es un estafador sin escrúpulos, o un simple irresponsable, un increíble inconsciente. G. SARTORI: 1998, págs. 127-128.

Por su parte la Ley, la de 1984 y la del 2006, aclaran la condición de estas personas, aunque bien es cierto que podría haber resuelto la diferencia existente entre lo que dice en el Preámbulo y el articulado. En el primero, en el apartado tercero dice que *la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa*. En la misma línea, el artículo 108.4 del RC también habla de *ciudadanos*. Es decir, tanto el Preámbulo como el RC hablan de ciudadanos, y como es de todos conocidos el status de ciudadano es una situación jurídica que según el Código Civil (arts. 17 a 22) sirve para atribuir la nacionalidad española a las personas que cumplen los requisitos allí previstos. La ciudadanía es condición necesaria pero no siempre suficiente para el ejercicio de ciertos derechos. En particular, y para lo que ahora nos interesa, los derechos de participación política que como sabemos, de acuerdo con las previsiones del artículo 23 de la CE, requiere para su ejercicio de desarrollo legal. Pues bien, para el derecho de ILP la Ley establece en su artículo primero, pese a lo establecido en el Preámbulo, que *los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica*. Es decir, el articulado de la Ley ha dado una regulación a la titularidad del derecho mucho más restrictiva. Ya no basta con ser ciudadano español, se tienen que ser mayor de edad y estar inscrito en el Censo Electoral. Es más, puesto que como ha dicho el Tribunal Constitucional la ILP es una extensión del derecho de participación política (27), se debe estar en el pleno ejercicio del derecho de sufragio activo.

Sin duda que ésta es una opción perfectamente constitucional, que además ha suscitado la opinión mayoritaria de la doctrina (28), sin embargo, creo que

(27) La Sentencia 76/1994, de 14 de marzo, señala en su Fundamento Jurídico 2.º refiriéndose a la constitucionalidad de un precepto de la Ley de iniciativa legislativa del Parlamento Vasco que *el precepto a tomar como criterio de enjuiciamiento debía ser el art. 23.1 CE que consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegido. Así delimitado el canon de constitucionalidad aplicable, el objeto del presente proceso debe contraerse al art. 2.e) de la Ley vasca impugnada, ya que la infracción constitucional deducida por la actora contra su art. 5, que atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia de verificación de que las propuestas presentadas reúnen los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de la iniciativa popular, se basa exclusivamente en una pretendida vulneración de las competencias reconocidas a los Jueces y Tribunales por el art. 117 CE*. En esta línea el Auto del TC de 18 de septiembre de 1985.

(28) Astarloa Villena que *la solución adoptada (por la Ley) resulta congruente. La equiparación de la titulariza para ejercer la iniciativa con la capacidad electoral activa es lógica,*

merece una cierta reflexión. La ILP, como ya he señalado en varias ocasiones, tiene como finalidad implícita, y para mí más importante, activar la participación política de los ciudadanos en el ámbito de la sociedad. Si se me permite, el hecho de que se pueda presentar una proposición de ley es una «cuestión menor». Lo verdaderamente importante es que un colectivo u organización va a desarrollar una campaña de información y explicación de un asunto político y va a pedir a los ciudadanos que se impliquen y se comprometan dando su respaldo mediante una firma. Luego parece sensato que si desde una opción de *democracia avanzada* queremos que los ciudadanos se impliquen y participen del debate político, introducir restricciones relacionadas con las condiciones para el ejercicio del derecho del voto, activo o pasivo, es un exceso. Estamos ante un instrumento de participación política, pero no estamos ante el derecho al voto, luego no tienen por qué ser igual las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho (29). Mucho más, si tenemos en cuenta que la posibilidad de que la emisión de la firma se traduzca en una iniciativa legislativa es harto complicada puesto que se requieren un gran número y superar no pocos trámites e impedimentos.

5. LA COMISIÓN PROMOTORA

Unido de forma muy estrecha al problema de la titularidad de la ILP está la cuestión del papel que juega la Comisión Promotora. Desde mi punto de vista, creo que no es la titular del derecho, que le corresponde tan sólo a los ciudadanos con derecho a voto activo. La Ley no le ha atribuido capacidad jurídica para actuar en representación de los firmantes a los efectos de poder controlar y supervisar el proceso en el que se ve inmerso la recogida de firmas y la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. Ahora bien, es evidente que como ha señalado la profesora Biglino Campos, la LOILP confiere a la Comisión *un fuerte protagonismo* (30). Tan relevante es su participación que no se ha de olvidar que es de ella de quién surge la documentación que se

toda vez que la importancia de ejercer la primera de ellas es comparable con la del ejercicio del derecho de voto, que supone la plenitud de la condición de ciudadano. La equiparación es fruto de la propia naturaleza de la iniciativa, que al fin y al cabo, es una atribución otorgada a una fracción del cuerpo electoral. F. ASTARLOA VILLENA: 2002, pág. 289.

(29) Por ejemplo, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, que ha aprobado el Parlamento Catalán no ha tenido ningún problema de conceder legitimación para poder firmar en una ILP a toda persona que tenga más de dieciséis años (art. 2).

(30) P. BIGLINO CAMPOS: 1980, pág. 100.

presenta ante la Mesa de la Cámara para iniciar el procedimiento; que es a ella a quién se le confiere el derecho a subsanar los errores que puedan aparecer (art. 5 LOILP); a quién la Ley le confiere en el artículo seis la posibilidad interponer el recurso de amparo por inadmisión de la iniciativa, además, mediante la vía directa que prevé el artículo 42 de la LOTC; y, por supuesto, es a ella a quién deben dirigirse la Mesa del Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional o la Junta Electoral Central, para realizar las comunicaciones procedentes en los trámites en los que estos órganos intervengan (31).

Con la Ley de 1984 se podía deducir, pese a que no hubiese referencia expresa, que la Comisión Promotora actuaba como titular en el proceso de formalización de la ILP y el trámite de recogida de firma. En toda esa etapa se le reconocía que era parte principal del procedimiento y a ella se dirigían las notificaciones, comunicaciones y derechos de recurso o subsanación que pudieran surgir. Desde el momento que quedaban recogidas las firmas y reconocidas por la JEC y admitida a trámite la Proposición de Ley por la Mesa de la Cámara parece que se produce una especie de *desenganche* de la IL de la Comisión Promotora. Se dice que la iniciativa ya es de los ciudadanos que la han suscrito y lo que haya de ser de ella sólo a ellos corresponde decirlo. Sin embargo, esto ha planteado no pocos problemas, puesto que remitirse a los quinientos mil firmantes para la retirada es, evidentemente, hartamente complejo. El derecho comparado ha solucionado este problema de diferentes formas. El sistema Suizo establece que en los pliegos de firma se recojan tres personas que tendrán el derecho de retirada. En Italia la doctrina se ha situado de forma discrepante, para unos, no cabe la retirada más que con el mismo procedimiento de recogida de firmas, para otros, basta con que se recojan suficientes firmas como para hacer descender el número de signatarios por debajo del mínimo exigido (32).

La Ley de 2006 no da solución a este problema. Como es sabido, el artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que *la iniciativa de retirada de una proposición de ley por sus proponentes tendrá pleno efectos por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara*. Luego la cuestión estaría en determinar si a la Comisión Promotora

(31) Toda esta importante actividad ha llevado a la doctrina a señalar que *aunque la Comisión Promotora, si bien no es la titular de la iniciativa, es su impulsora y lleva a cabo una función de articulación de las relaciones entre el cuerpo electoral y las instituciones asumiendo la representación de aquél*. M.^a J. LARIOS PATERNA: 2003, pág. 214. Sobre el grado de participación de la Comisión Promotora en la ILP, vid, también, a J. R. CÓLERA LEIRADO: 1974, pág. 616.

(32) Vid. P. BIGLINO CAMPOS: 1980, págs. 100-101.

se le puede considerar *proponentes* de la ILP. En una interpretación literal del término *proponente* parece claro que esa es la función que la Ley le ha conferido, proponer la puesta en marcha de un procedimiento de iniciativa legislativa popular. Sin embargo, también es cierto que la Constitución y la Ley a quién reconoce el derecho de iniciativa es a los ciudadanos con derecho de sufragio activo, luego que la Comisión hable en nombre de éstos plantea un cierto problema.

La solución de *lege ferenda* sería que fuese el Legislador, y bien pudiera haberse hecho en esta última reforma, el que disponga que se confiere a la Comisión Promotora el derecho de retirada de la ILP antes de su toma en consideración. Solución que no sería tan extraña puesto que ya se recoge en la Ley de ILP aprobada por las Cortes de Aragón en 1984. Una buena solución interpretativa que, además creo está fortalecida con la atribución a la Comisión Promotora de que nombre un representante para participar en el procedimiento legislativo (13.1), es entender que la Comisión, como *proponente* de la IL, puede disponer de ella hasta la toma en consideración y, por tanto, podrá retirarla si entiende que han cambiado las circunstancias que les llevó a poner en marcha el procedimiento. Esta es una interpretación quizás un tanto «forzada» pero que entiendo puede ser asumible en el marco constitucional. Los comisionados actúan como representantes de los signatarios de la iniciativa y al igual que en el Congreso de los Diputados los Portavoces o Presidentes de los grupos parlamentarios pueden hacer uso de las previsiones del 129 del Reglamento para en nombre de diputados de su grupo retirar una iniciativa, los comisionados de la iniciativa legislativa lo hacen de los ciudadanos que han firmado (33). Como ya decía, es cierto que el ciudadano cuando firma está ejercitando el desarrollo legal del derecho de participación política previsto en el artículo 23 de la CE, pero también es cierto que lo hace de acuerdo con las previsiones legales y en este caso es la Ley la que establece que los proponentes pueden desarrollar ciertas actividades para «el cuidado» de la iniciativa legislativa. Todo ello, evidentemente mientras la iniciativa está en las manos de los ciudadanos signatarios y sus representantes, una vez que ha sido tomada en consideración es de la Cámara y es ésta la que dispone de su suerte (34).

(33) Aunque la profesora Larios Paterna no se ha «atrevido» a la «osadía» que yo estoy proponiendo aquí, si es cierto que también reconoce que la Comisión Promotora asume la representación de los firmantes. Aunque en un, quizás error, dice cuerpo electoral. M. J. LARIOS PATERNA: 2003, pág. 214.

(34) La Ley de ILP aprobada recientemente por el Parlamento Catalán no tiene ningún problema en reconocer que la Comisión Promotora ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa legislativa popular (art. 4).

6. CAUSAS DE INADMISIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

El artículo 5 de la LOILP establece la necesidad de que la Mesa de la Cámara someta al trámite de calificación y admisión a la ILP: *La Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad.*

Dos importantes cuestiones se plantean en este trámite. La primera, determinar la relación que guardan las causas de inadmisión del 5.2 de la LOILP y las materias que según el artículo 87.3 no pueden ser objeto de ILP. La segunda, si el juicio de admisión a trámite que desarrolla la Mesa del Congreso de los Diputados se corresponde con el que con carácter general le atribuye el Reglamento de la Cámara en el 31.4 para *calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.*

En cuanto a la primera cuestión. La relación que guardan las causas de inadmisión del artículo 5.2 de la LOILP y las materias vetadas por el 87.3 CE a este tipo de iniciativa ha tenido cierta importancia ya que no faltó doctrina que creía que las causas de inadmisión no podían ser más que aquellas previstas en el artículo 87.3 de la CE (35). Esta es una visión errónea del problema. Para empezar, la naturaleza de ambas limitaciones son bien distintas. El artículo 87.3 de la CE establece, como ya he señalado, la prohibición de que se ponga en marcha una iniciativa legislativa popular en las materias allí citadas, mientras que el artículo 5.2 de la LOILP lo que recoge son las causas que de acuerdo con el Reglamento darían lugar a la inadmisión a trámite de la IL. Son cosas distintas. Es posible que las causas de inadmisión previstas en la Ley vayan más allá de las materias excluidas de la ILP, aunque por supuesto, estas últimas siempre serán causas de inadmisión. La causas *ex lege* de inadmisión pueden ser de carácter formal y pretender que se cumplan ciertos requisitos que aseguren la identificación de la iniciativa, los fines que persigue y sus patrocinadores; o puede referirse a criterios materiales que tengan como finalidad impedir que ésta rivalice con las iniciativas del Parlamento o el Gobierno.

En cuanto a la segunda cuestión. La calificación y admisión a trámite es una de las atribuciones más características que los reglamentos atribuyen a las mesas de las cámaras. Normalmente los reglamentos señalan que la Mesa, en este tipo de actividad, se debe ocupar de comprobar que se cumplen los requisitos formales, dando trámite a las iniciativas sin más detalle de fondo. Bien es cierto, que cómo reconoce la doctrina, el Tribunal Constitucional ha inter-

(35) P. BIGLINO CAMPOS: 1980, pág. 114; F. ASTARLOA VILLENA: 2002, pág. 293.

venido en la conformación de cómo debe actuar las mesas de las Cámaras, con una jurisprudencia que ha pasado de entender que las mesas en la calificación y admisión a trámite podían extenderse a un cierto examen material, de modo que pudiera inadmitirse una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento (Sentencia 95/1994); hasta una posición más restrictiva de las facultades de las mesas, señalando que cuando se trate de proposiciones de ley de origen parlamentario la calificación se limitará a la constatación del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, absteniéndose de cualquier otra consideración acerca de sus contenidos (Sentencias 124/1995 y 38/1999) (36).

Sin embargo, la consideración de carácter material que ha de hacer la Mesa a la hora de calificar la iniciativa, como ya tuve oportunidad de decir en otro trabajo, es más que evidente y un buen ejemplo está en la calificación de la ILP (37). Otra cosa, claro está, es que no deba hacer valoraciones de carácter político o, ni tan siquiera, sobre la constitucionalidad de la iniciativa, pero eso es otro tema que excede este trabajo.

En el caso de la calificación de una ILP no basta con comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, la Mesa debe entrar en cuestiones materiales: el apartado 2.a) dice que son causa de inadmisión aquellas iniciativas *que tengan por objeto algunas de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.º* Evidentemente esto conlleva un juicio de fondo de no pocas dificultades: determinar si la IL afecta a una materia que es *propia de ley orgánica*; si tiene *naturaleza tributaria*, si es de *carácter internacional* o, por no seguir, si es una materia *mencionada en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución*.

Por lo que se refiere al resto de los casos previstos en el artículo 5.2 de la LOILP, son causas formales de inadmisión, algunas de ellas subsanables: no cumplir algún requisito de los previstos en el artículo 3 (*v. gr.* relación de miembros que componen la Comisión Promotora y sus datos personales); y también hay otros requisitos formales que de no cumplirse dan lugar a su inadmisión sin posibilidad de subsanación (*v. gr.* la previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto que la ILP).

En estas últimas cuestiones la reforma del 2006 ha introducido algún cambio y se han evitado otros que desde mi punto de vista se podrían haber hecho. Veamos.

(36) Vid. M.ª J. LARIOS PATERNA: 2003, págs. 215-216. A. ARCE JANARIZ: 1994, págs. 33-34; L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: 1998, págs. 367-406.

(37) E. ARANDA ÁLVAREZ: 1998, págs. 163 y sigs.

Es lógico que se requiera el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 3.2 en sus apartados *a)* y *c)* de la LOILP. El primero, hace referencia a que la iniciativa se presente con un articulado y precedida de una exposición de motivos. Debe ser así puesto que lo que se insta es una iniciativa legislativa, no el derecho de petición (38). El segundo, pretende identificar a los proponentes, que evidentemente es necesario para poder saber con quién deben comunicarse los poderes públicos. Ahora bien, introducir en el escrito de presentación *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*, que es lo que requería el apartado *b)* del artículo 3.2, no tiene mucho sentido puesto que no hará más que reiterar lo ya dicho en la exposición de motivos, y tiene mucho menos sentido ahora que se abre la puerta a que un miembro de la Comisión Promotora, cómo ya explicaré, pueda personarse en la toma en consideración y defender la proposición de ley (39).

Como señalé más arriba, es el artículo 5.2 el que establece el conjunto más importante de los supuestos que pueden llevar a la inadmisión de una ILP por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados. De los seis apartados previstos en la Ley de 1984 tres se pusieron en cuestión en el proceso de reforma de 2006:

El primero, el apartado *c)*, que establecía cómo causa de inadmisión *el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí*. Aunque el grupo parlamentario que presenta la proposición de ley (IU) no incorpora en la iniciativa la supresión o modificación de este apartado, sí que propone su supresión en una autoenmienda. También presentan su supresión los grupos de ERC y del PNV (40). El argu-

(38) En el debate parlamentario para la reforma de la ILP que estamos comentando se presentaron enmiendas por parte de los grupos parlamentarios de EAJ- PNV y de ERC en la línea de que se pudiese presentar como texto de la iniciativa un texto genérico. Vid. Enmienda núm. 6 al artículo único. Primera bis. a). *El texto articulado de la proposición de Ley o bien un texto genérico, precedido de una exposición de motivos*. Enmienda nú. 11 de EAJ-PNV al artículo 13.3. «13.3 En el caso de que la proposición haya sido redactada en términos generales, las Cortes procederán a la reforma en el sentido indicado».

(39) No se ha de olvidar que la Ley de 1984 establecía en su artículo decimotercero apartado 2 que el debate en Pleno se iniciará mediante la lectura del documento a que se refiere el artículo 3.º, apartado 2.b), de la presente Ley Orgánica.

(40) En la Proposición de Ley que presenta IU para la reforma de la ILP se presenta una Artículo único y en la modificación Segunda se propone la supresión tan sólo de los apartados *d)* y *f)* del artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/1984. BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie B. Propositiones de Ley. Número 61.1, de 23 de abril de 2004. En la fase de Enmienda se presentan una auto enmienda para pedir la supresión también del apartado *c)*. También

mento que utilizan para pedir la supresión de este apartado es que el requisito de la homogeneidad de la iniciativa no se requiere al resto de sujetos que tienen capacidad para presentar una proposición o proyecto de ley. No me parece mal argumento, puesto que no veo la necesidad de poner más impedimentos a los ciudadanos que a los parlamentarios.

Pero sin duda, el argumento de más peso para eliminar este requisito, que como veremos no ha sido la opinión del Legislador del 2006, se desprende de un análisis «negativo» del problema. La cuestión no está en que la Mesa no pueda ver si la iniciativa se corresponde con un asunto suficientemente homogéneo. El problema es que ese juicio siempre va a estar sometido a valoración e, incluso, a una fuerte opinión política. Luego mejor es que lo haga un órgano político: El Pleno, que en el momento del trámite podrá ampliar o restringir los espacios sobre los que se legisla.

Pero como decía, el Legislador ha querido dejar en mano de la Mesa la posibilidad de inadmitir a trámite una ILP si entiende que incorpora materias manifiestamente distinta y carentes de homogeneidad entre sí. Es decir, ha mantenido la facultad de inadmisión pero le ha dado una «vuelta de tuerca» en cuanto a las condiciones que se han de dar para la inadmisión: *el hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.*

El segundo es el apartado f), que ha sido suprimido, y que establecía cómo causa de inadmisión la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular. Cómo es sabido, el argumento que utilizó el Legislador de 1984 para introducir esta limitación, fue que si se ha aprobado previamente una proposición no de ley ya hay un mandato del Parlamento al Gobierno para que envíe a la Cámara un proyecto de ley y la aparición de la ILP podría interferir en la relación parlamento-gobierno que se ha creado con la Proposición no de Ley. Desde mi punto de vista, esto no es así. La PNL sirve para instar políticamente al Gobierno a que tome una iniciativa o que presente un proyecto de ley, pero eso no quiere decir que el Gobierno quede obligado jurídicamente. Puede perfectamente asumir el coste político de no oír el mandato parlamentario. La ILP presentada ante la Mesa pone en marcha un procedimiento de recogidas de firma que concluirá con su incorporación si se cumplen todos los trámites como proposición de ley, pero antes actúa, como ya he señalado, como instrumento de dinamización política en la sociedad y como generador de opinión

presentan la solicitud de supresión ERC y PNV. BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie B Proposiciones de Ley. Número 61-7, de 18 de mayo de 2005.

pública. Por último, a más abundamiento, en el caso de que el Gobierno presente un proyecto de ley sobre esa misma materia no se generaría problema alguno puesto que la Cámara podría acumular ambas iniciativas para su tramitación (41).

El tercero es el apartado *d*) del artículo 5.2, que inadmite la ILP por la previa existencia en el Congreso o en el Senado de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado. Apartado que el Legislador del 2006 ha entendido, con buen criterio desde mi punto de vista, que no debía ser suprimido. Es un precepto que impide la ILP en el supuesto de que en el Congreso o el Senado se esté tramitando una iniciativa legislativa sobre la misma materia y esté en un trámite posterior a la de presentación de enmiendas. Me parece acertado por una cuestión de economía parlamentaria. Puesto que ya el Parlamento está tramitando una ley sobre esa materia en un estadio ciertamente avanzado, de entrar una nueva iniciativa generaría un problema organizativo de especial importancia. Creo que nada sucedería, como ya señalé antes, si se introducen en el procedimiento en momentos más o menos similares, basta con la acumulación de la propuesta. No estoy de acuerdo con aquellos que han visto en este precepto un mecanismo para primar al Gobierno o el Parlamento en cuanto a las iniciativas legislativas. Es verdad que el Preámbulo de la Ley de 1984 hacía mención al inconveniente que era que se yuxtapusiese una iniciativa legislativa popular y otra del Gobierno (párrafo sexto, suprimido en la nueva Ley). Sin embargo, desde el punto de vista constitucional esta yuxtaposición no creo que tenga que plantear problema alguno. Son dos facultades de iniciación legislativa distintas y dos derechos diferentes perfectamente compatibles. El Gobierno presentando su proyecto de ley impulsa su función constitucional de dirección política, los ciudadanos al presentar su iniciativa ejercen el derecho de participación política; y el Parlamento, que es el encargado de tramitar y aprobar las leyes decide como se organizan y se debaten.

Finalmente, el artículo 5.2 recoge un apartado *e*) que ha permanecido desde la Ley de 1984 y que señala como causa de inadmisibilidad *el hecho de que sea* (la iniciativa) *reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso*. Esta previsión tendría sentido si se entendiese que la iniciativa sustancialmente igual que cierra otras es aquella que se ha debatido en el Pleno y ha

(41) Es lo que se hizo con la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias presentada con fecha de 27/03/96, que se subsumió a un Proyecto de Ley el 24/11/98. Expediente 120/000006/0000 de la V Legislatura.

sido rechazada. En ese caso, el Pleno es quién ha dicho no a la tramitación de esa proposición y de esa forma ha manifestado su opinión y reitera que la iniciativa tan sólo va a conseguir una nueva negativa, que tan sólo serviría para entorpecer el trabajo parlamentario. Como señaló el Diputado Jover I Presa en el debate de la Ley de 1984 la razón de esta inadmisión está en evitar acumulaciones innecesarias y la generación de una constante presión sobre el legislativo para que, mediante la reiterada presentación, legisle sobre un tema ya rechazado (42).

Sin embargo, como es sabido, no ha sido esta la interpretación que el Tribunal Constitucional y la Mesa de la Cámara ha dado al precepto. En el caso de las dos iniciativas para la creación de una pensión para administradores familiares, la segunda de las iniciativas la Mesa y después el fundamento del TC la desestima, por afectar a materias tributarias, pero lo que para nosotros en este momento es más importante, también lo hacen porque supuestamente incurre en la causa prevista en el 5.2.e). Es decir, que se entiende agotada la capacidad de iniciativa legislativa popular sobre una materia concreta en cada legislatura con tan sólo el hecho de que se requiera su trámite a la Mesa y ésta la inadmita por cualquier causa prevista en el 3.2 LOILP o el 5.2. Interpretación que aunque es la que sostiene el TC es muy discutible, puesto que no ha habido posibilidad de un pronunciamiento político como es el de la toma en consideración (43). Aquí, nuevamente, el Legislador del 2006 podría haber realizado una mejora técnica para que quedase claro que se ha de haber rechazado la iniciativa por el Pleno del Congreso de los Diputados.

7. PLAZO PARA LA RECOGIDA DE LAS FIRMAS

Desde la tesis que estoy sosteniendo en este trabajo el período de tiempo que la Comisión Promotora dedica a la recogida de firma es el de mayor repercusión política. Para mí, sin duda alguna, más que el trámite parlamentario.

Se inicia una vez que la Mesa de la Cámara ha admitido a trámite la ILP y queda la iniciativa a disposición de sus proponentes y de la Junta Electoral Central para formalizar los pliegos de recogidas de firmas. Como dice el artículo 7.1 de la LOILP es la JEC la que *garantiza la regularidad del procedimiento de recogida de firmas*.

Como decía, lo primero que hace la Comisión Promotora es presentar ante

(42) Argumentos que utiliza el Diputado Jover I Presa en la defensa de la disposición (Cortes Generales, DSCD, núm. 79, 1983, pág. 3819.

(43) AATC de 16 de septiembre de 1985 y de 17 de abril de 1985.

la JEC, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de las firmas. Pliegos que han de reproducir el texto íntegro de la proposición y a los que se acompaña los datos personales que debe declarar la persona que firme: nombre y apellidos, fecha de nacimiento, municipio y provincia de nacimiento, domicilio donde está censado, documento nacional de identidad y, por supuesto la firma. Normalmente, se acompaña la autorización para que la Comisión Promotora solicite certificado censal del firmante. Junto con estos requisitos la Ley establece ciertas precauciones tendentes a evitar falsedades o confusión: en el caso de proposiciones de más de tres caras se deben unir al folio de recogidas de firma sin que puedan ser separadas. Por supuesto todos estos folios deben ser numerados y sellados.

La primera novedad que se aporta en este trámite la Ley de 2006 es la posibilidad de usar en los pliegos de firmas las lenguas cooficiales con el castellano en territorios de España. El apartado 4 del artículo 7 establece que *los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrán utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua.*

La segunda novedad en esta materia es la ampliación del plazo de seis meses prorrogable hasta nueve; por uno nuevo de nueve meses prorrogable hasta doce, para la recogida de las firmas. Medida que me parece positiva, no tanto porque de esa forma se genera más tiempo para poder recoger la 500.000 firmas, no se ha de olvidar que muchas iniciativas decaen por falta de tiempo para recoger la adhesiones necesarias (44), sino porque supone más tiempo para que la Comisión Promotora mantenga su campaña de concienciación y movilización ciudadana, y como ya he señalado eso es precisamente un elemento central en una institución de democracia participativa como la ILP.

La tercera novedad, de carácter técnico, ha sido la modificación de los artículos 7.3, 10.2 y 11 de la Ley de 1984 para suprimir las menciones a las Juntas Electorales Provinciales. De acuerdo con el artículo 15.2 de la LOREG, las Juntas Electorales Provinciales y de Zona concluyen su mandato cien días después de la celebración de las elecciones o de la prórroga que, en su caso, pueda establecerse. Por ello, las tareas que los mencionados artículos atribuían a la Junta Electoral Provincial tan sólo podía realizarlo La Junta Electoral Central. La modificación lo que ha venido a hacer es establecer en el articulado lo que ya era así: que la Junta Electoral Central realizaba los cometidos que se establecían para las juntas provinciales.

(44) Durante estos años de vigencia de la LOILP han caducado por transcurso del plazo para la recogida de firmas más de un tercio de las iniciativas que se han puesto en marcha.

8. EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA RECOGIDA DE LAS FIRMAS

El uso de las nuevas tecnologías para la recogida de las firma es una aportación importante de la nueva Ley. Sin embargo, éste nuevo sistema de firma requiere de un procedimiento que garantice la fiabilidad, la voluntad auténtica del firmante y que no se hace un uso indebido de firmas recogidas para otros asuntos. Por ello, la nueva Ley lo que ha hecho es abrir esta posibilidad mediante la incorporación al artículo 7 de un apartado 4 que establece que *las firmas se podrán recoger también cómo firma electrónica conforme a la regulación de la legislación correspondiente*, y esperar a que una norma de desarrollo establezca los criterios de seguridad que posibiliten el uso del sistema electrónico para recopilar las firmas.

Desde mi punto de vista dos son las posibilidades para la aprobación de esta norma de desarrollo: un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados o una Instrucción o Resolución de la Junta Electoral Central (45). De ambas, quizás esta última sería la mejor solución. Es cierto que la Instrucciones así como los Acuerdos y Resoluciones tienen que ver con la aplicación de la LOREG. No se ha de olvidar que la Junta Electoral Central es el órgano superior de la Administración electoral que tiene como misión garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales. Pero también es cierto, que el artículo 7 de la LOILP le ha conferido a dicha Junta el control de la regularidad del procedimiento de recogida de firmas. Es quién comunica a la Comisión Promotora la admisión de la iniciativa para que inicie la recogida y es quién recibe las firmas y pone en marcha el proceso de comprobación de que reúnen las condiciones legales.

En todo caso, el procedimiento que se ponga en marcha deberá tener en cuenta las previsiones de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. En particular, las previsiones del artículo 3 sobre firma electrónica y documentos firmados electrónicamente. De acuerdo con las diversas formas de firma electrónica prevista en éste artículo se habrá de seguir las previsiones del apartado 3 que establece la firma electrónica reconocida, que sería aquella firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma. Este tipo de firma tiene

(45) La Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, de Cataluña ha optado por una solución mucho menos correcta desde mi punto de vista, que es diferir al Gobierno la necesidad de que dicte las instrucciones pertinentes para que se puedan recoger las firmas por vía electrónica con eficacia y seguridad.

respecto de los datos consignados en forma electrónica, según las previsiones del artículo 4 de esta Ley, el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

9. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

El artículo 13 de la LOILP de 1984 decía lo siguiente en cuanto al inicio de la tramitación parlamentaria de la ILP: recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. El debate se iniciará mediante la lectura del documento a que se refiere el artículo 3.º, apartado 2.b), de la presente Ley Orgánica.

Tres temas han sido objeto de debate a lo largo de estos años con motivo de esta regulación.

Primero, que aunque el artículo 13.1 dice que la ILP se publicará y quedará a disposición para su inclusión en el orden del día, dicho precepto no establece plazo alguno para que así sea, con lo que puede, y así ha sido en más de una ocasión, se deje «dormir» entre los temas pendientes de incorporación al orden del día de la cámara.

Segundo, la oportunidad de someter la ILP al debate de toma en consideración.

Tercero, que la toma en consideración se inicia con la lectura del documento previsto en el 3.2.b), y no cabe la participación en dicha presentación de ningún miembro de la Comisión Promotora.

La nueva Ley da respuesta al primero de los problemas cuando establece en el artículo 13.1 que en un plazo de seis meses la mesa de la cámara deberá dar trámite a la iniciativa para que pueda ser incorporada al orden del día del Pleno. Es cierto que este mandato puede verse como una cierta ingerencia en la autonomía parlamentaria, puesto que la ordenación del trabajo de la cámara entra de lleno en la función de organización interna que la Constitución y el Reglamento reconoce. Sin embargo, entiendo que puede ser aceptable por cuanto que lo que establece es un plazo, además amplio, con la intención de que mediante «artimaña» organizativa y de trámite se impida una pronunciación política del Pleno sobre una iniciativa que es la expresión de un derecho fundamental.

La segunda cuestión. La supresión de la toma en consideración es un viejo debate que se ha dado en la doctrina con frecuencia y que también saltó en el momento de la tramitación parlamentaria de la Ley de 1984. En el caso que

nos ocupa, es la Proposición de Ley de IU-ICV la que introduce la supresión de la toma en consideración, bien es cierto que con poca fortuna en su técnica parlamentaria, puesto que la iniciativa legislativa que presentan hacen referencia de forma contradictoria a la existencia del debate de toma en consideración y, a su vez, a su supresión (Artículo Único, Sexta). Más tarde subsanan este problema con una autoenmienda en la que ya establecen que la Comisión Promotora podrá designar a un miembro para la defensa de la Proposición de Ley ante el Pleno (46). Como se puede ver en el actual texto, la solución, que a mí me parece muy acertada, ha sido decir que *el debate se efectuará conforme a lo que disponga el Reglamento de la Cámara, que podrá contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria* (13.1 LOILP). Veamos algunos argumentos a favor de esta regulación: Primero, la iniciativa legislativa del artículo 87.3 de la CE faculta para instar a la Cámara para que ponga en marcha un procedimiento legislativo. Como sostiene la mayoría de la doctrina, aunque los reglamentos parlamentarios digan otra cosa, lo cierto es que la iniciativa legislativa *extric-tu sensu* a la que se refieren las normas constitucionales está conferida al Congreso de los Diputados, al Senado y mediante las proposiciones de ley, y al Gobierno mediante los proyectos de Ley; cuando se habla de iniciativa de diputados, grupos parlamentarios, Comunidades Autónomas o ciudadanos lo que se está diciendo es que tienen la capacidad de impulsar, poner en marcha, el trámite para que el órgano colegiado decida iniciar el procedimiento legislativo. Por ello, la toma en consideración se hace imprescindible. Es el momento en el que el órgano con potestad para iniciar la función legislativa se pronuncia. Es decir, la toma en consideración no puede suprimirse porque la iniciativa no corresponde a los ciudadanos sino al Congreso de los Diputados una vez que los ciudadanos han hecho su propuesta.

A favor de que no se someta al trámite de toma en consideración se ha utilizado el argumento de que el Gobierno con los Proyectos de Ley no necesita de este requisito. Es cierto, pero también es cierto que no estamos en el mismo caso. Primera matización, que la ILP la presenta un número de ciudadanos, grande eso sí, pero que no es el pueblo. Por el contrario, el Parlamento sí que representa al pueblo, y esta es una cuestión que muchas veces se olvida. Segunda, que en un sistema parlamentario racionalizado como el nuestro el Gobierno tiene una posición preeminente, basta con leer el artículo 97 de la CE para ver que tiene encomendada la función de dirección política. Luego

(46) Enmienda número 4 del Grupo IU. BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura. Serie B. Proposiciones de Ley. Número 61-7, 18 de mayo de 2005.

que pueda poner en marcha el procedimiento legislativo, es más que normal si se tiene en cuenta que dichas leyes son fundamentales para poder desarrollar su programa político.

La tercera cuestión, es la referida a la posibilidad de que la Comisión Promotora pueda intervenir en la toma en consideración para la presentación de la proposición de ley. La doctrina se ha manifestado a lo largo de estos años favorables a que así sea (47).

Las posiciones contrarias a esta tesis, fundamentalmente del mundo político más que doctrinal, sostienen dos tipos de argumentos. Uno de mera oportunidad, que muestra la preocupación porque la Cámara se convierta en un escenario para espectáculos de personajes que no busquen otra cosa que no sea un espacio de publicidad y atención por parte de los medios. Otro de carácter técnico, que entiende que la intervención de la Comisión Promotora en la ILP va hasta el momento en el que han recogido las firmas y se han presentado ante la Mesa de la Cámara. Desde que la Mesa ha recibido la confirmación por la JEC de que las firmas presentadas son las necesarias y correctas la iniciativa ya es de todos los firmantes y no podrían «manejarla» la Comisión. Precisamente por ello, es por lo que la Ley no faculta a la Comisión a poder retirar la ILP si cambian las circunstancias.

Es cierto que el estatuto jurídico de la Comisión Promotora es un tema que no quedó claro en la Ley de 1984 y, por cierto, tampoco lo ha resuelto de forma expresa el Legislador de 2006. Sin embargo, creo que al menos implícitamente algo se ha mejorado en la norma vigente en esta materia. El nuevo artículo 13.2 señala que la Comisión Promotora podrá nombrar a un representante para su participación en el procedimiento legislativo de acuerdo con las previsiones reglamentarias. Por otro lado, se ha eliminado el apartado 3.2.b) de la LOILP de 1984 que es el que requería la presentación de un documento que detallase las razones de la iniciativa para que fuese leído en la presentación ante el Pleno de la iniciativa para su toma en consideración. Luego el legislador da un paso más en el reconocimiento implícito de que la Comisión Promotora representa a los ciudadanos firmantes de la ILP. Al igual que lo hace cuando el artículo 6 de la Ley les reconoce el derecho de subsanación de errores en la presentación de la iniciativa o el derecho a presentar recurso de amparo, vía artículo 42 LOTC, ante la inadmisión por parte de la Mesa de la Cámara. En la nueva regulación entiendo que se ha abierto la puerta para que la Comisión pueda poner voz a la ILP y, además, con la regulación que ha quedado sólo podría ser de dos formas:

(47) Vid, por todos, R. PUNSET BLANCO: 1982, pág. 62; M. CONTRERAS: 1986, pág. 91.

Que se haga en la toma en consideración, con la presentación de la proposición de ley, cosa que ya se hace en la ILP de algunas Comunidades Autónomas sin que se conozcan los augurados espectáculos (48).

Que intervengan en la Comisión en la fase de comparecencias que se abren para que técnicos asesoren sobre la Ley a tramitar. Desde luego esta opción es la menos factible y la más incorrecta. Primero, porque esas comparecencias son para que técnicos asesoren o informen sobre un proyecto o proposición de ley, en ningún caso para que los inspiradores de una iniciativa puedan defenderla. Segundo, porque para eso no habría hecho falta reformar el artículo 13.2 de la Ley de ILP, con la regulación anterior también se les podría haber hecho comparecer.

10. LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA

Una de las grandes aportaciones de la nueva ley de ILP es la mejora y la clarificación de la compensación económica que corresponde a los promotores de la iniciativa. En lo referido a la cuantía se ha pasado de 180.304 euros, que es la conversión de los antiguos 30 millones de pesetas a 300.000 euros. Además se dice de forma expresa que la Ley de Presupuestos podrá revisar esta cuantía anualmente. Por otro lado, y no menos importante, se introduce una nueva regulación del artículo 15.1 para establecer un plazo para el pago. En la Ley de 1984 no quedaba claro quién pagaba, el Gobierno o las Cortes Generales, y tampoco en el plazo que debía hacerlo. La nueva regulación establece que el Ministerio de Hacienda debe ejecutar el pago en el ejercicio presupuestario posterior a la presentación de la iniciativa. Es una regulación ésta que soluciona no pocos problemas. Primero, deja claro que quién debe pagar es el Gobierno por vía de su Ministerio de Hacienda y que se haga en el ejercicio presupuestario posterior nos da una fecha fija y nos garantiza que para ese momento se conocen las iniciativas que han entrado en la Cámara de forma válida.

(48) En la Ley aragonesa sobre iniciativa legislativa popular se introduce un artículo 12 que establece que la Comisión Promotora podrá designar a un miembro para la defensa de la iniciativa en el trámite de toma en consideración. Ley de 21 de diciembre de 1984. También es cierto que no es así en todas las Comunidades Autónomas, por ejemplo recientemente se ha aprobado una nueva ley de iniciativa legislativa popular en Cataluña que no reconoce esta participación. El artículo 14 si reconoce que la Comisión correspondiente, una vez que haya sido tomada en consideración la iniciativa, podrá oír a las personas que representan a la comisión promotora. Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular. *BOE* del martes 14 de marzo de 2006.

CONCLUSIONES

Después de veintiocho años del debate constitucional sobre la conveniencia de recoger la ILP en la Ley Fundamental, y veintidós del debate parlamentario para su desarrollo legal, ha cambiado sustancialmente la situación política de nuestro país. Hoy podemos decir que la democracia representativa está consolidada. Que España ha dejado atrás el franquismo y su régimen autocrático.

Precisamente eso, la necesidad de consolidar la democracia representativa y dejar atrás la dictadura fue lo que llevó a nuestro Constituyente y al Legislador de 1984 a ser *cicatero* con la Iniciativa Legislativa Popular. Pero hoy esas circunstancias ya están sobrepasadas, y si algo se hecha en falta en nuestro parlamentarismo racionalizado es la escasez de instrumentos de revitalización política de la ciudadanía. Nuestra Constitución tan sólo presenta tres vías para que los ciudadanos puedan comunicarse directamente con las instituciones representativas: el derecho de petición, el referéndum y la ILP, y desde luego que los tres tienen un valor en nuestro sistema más que limitado.

La regulación de 1984 de la ILP, en ese esquema de *recelos, reservas y precauciones* estableció cautelas que hoy día no están justificadas, incluso siendo conscientes de que hay que establecer condiciones de seguridad jurídica en el trámite de constitución de la Comisión Promotora, en la recogida de firmas, en el procedimiento parlamentario o en la justificación de gastos. En la España del 2006 lo que necesita la democracia son formas de *vivificación*, y la ILP es un instrumento constitucional que bien utilizado puede contribuir a ello. Por ello, creo que la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Iniciativa Legislativa Popular lo que ha hecho es *desbrozar* un camino de nuestro Texto Fundamental para que los ciudadanos requieran a las Cámaras sobre asuntos de su interés y para que las Cámaras en su actividad legislativa estén más cerca de las preocupaciones de los ciudadanos. Creo que eso es bueno, y por tanto es buena la reforma que la nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular hace. Ahora lo que toca es comprobar el uso que de ella se hace por parte de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977): *Democracia directa y Derecho Constitucional*, Madrid, EDERSA.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998): *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Cuadernos y Debates, núm. 77, CEPC.

- ARCE JANARIZ, A. (1994): «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», núm. 41, *REDC*.
- ASTARLOA VILLENNA, F. (2002): «La iniciativa legislativa popular en España», núm. 10-11.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1980): «La iniciativa legislativa popular», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. (1984): *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos.
- BURDEAU, G. (1932): *El régimen parlamentario en las constituciones europeas después de la guerra*, París.
- CARRE DE MALBERG, M. (1962): *Contribución a la Teoría General del Estado*, París, Centre national de la recherche scientifique.
- CHRISTOPHER, A. (1987): *Teledemocracy. Can Tecnolgy Project Democracy*.
- CÓLERA LEIRADO, J. R. (1997): «La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia», en la obra de AA.VV.: V Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados.
- CONTRERAS, M. (1986): «Iniciativa legislativa popular y estado democrático de Derecho. (Una aproximación a su regulación jurídica en España)», núm. 18, *RCG*.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (1998): *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Madrid, Comares.
- DUGUIT, L. (1921): *Traté de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie.
- FORSTHOFF, E. (1975): *El Estado de la Sociedad Industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1991): *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial.
- JELLINEK, G. (1991): *Reforma y mutación constitucional*, Madrid, CEPC.
- KELSE, H. (1988): *Teoría General del Derecho y el Estado*, México, Universidad Autónoma de México.
- LARIOS PATERNA, M.^a J. (2003): *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- LEIBHOLZ, G. (1961): *Conceptos fundamentales de la política y de la teoría de la constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- LOEWENSTEIN, K. (1986): *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.
- MADOSÓN, J. (1998): *El Federalista X*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MILLS, J. S. (1985): *Del Gobierno representativo*, Tecnos.
- MALLAINA GARCÍA, C. (2004): *Iniciativa Legislativa Popular y principio democrático*, Tesis consultada por atención de la autora. Leída en la UCM el 13 de junio de 2004.
- MARTÍN CASALS, M. (1989): «Preámbulo y Disposiciones Directivas», en la obra de AA.VV.: *Curso de Técnica Legislativa. Cuadernos de Estudios Constitucionales*, núm. 14, Madrid, CEPC.
- PIZZORUSSO, A. (1980): «Democracia participativa e attività parlamentare», en *Parlamento, Istitución, Democracia*, Milán.
- PUNSET BLANCO, R. (1982): «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», núm. 14, *RDP*.

- SANTAMARÍA, J. (1972): «Participación política y democracia directa», en la obra de AA.VV.: *Estudios de Sociología y Ciencia política. En homenaje al profesor C. Ollero*, págs. 743 y sigs.
- SATORI, G. (1998): *Homo videns*, Madrid, Taurus.
- TOFFER, A. (1990): *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza & Janés.
- SCHMITT, C. (1982): *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.
- WEBER, M. (1984): *Economía y Sociedad*, México.

RESUMEN

Los motivos que han llevado al Legislador a reformar la Ley de la Iniciativa Legislativa Popular de 1984 han sido dos:

- Corregir ciertas limitaciones que se imponían en la Ley de 1984 y que tan sólo obedecían al contexto político de ese momento.
- Modernizar el procedimiento que la Ley establece, tanto en la fase de recogida de firmas como en la tramitación parlamentaria.

En la línea de corregir limitaciones innecesarias están las reformas de los artículos 3 y 5 de la Ley, que establecen los requisitos para la presentación de una iniciativa legislativa popular y las causas de inadmisión del procedimiento.

En la línea de modernización están las reformas para la ampliación del plazo para la recogida de firmas, la posibilidad de recogerlas haciendo uso de las nuevas tecnologías, que en la tramitación parlamentaria pueda participar un miembro de la Comisión Promotora y, la actualización económica de la compensación.

PALABRAS CLAVE: Iniciativa Legislativa Popular. Modernización de la Iniciativa Legislativa Popular. Nuevas tecnologías. Acceso a la tramitación parlamentaria. Mejora compensación económica.

ABSTRACT

The Legislator moved to review the 1984 Popular Legislative Initiative Act for two reasons:

- To correct certain limitations established in the 1984 Act that responded to the specific political context of the time.
- To modernise the procedure established under the Act, both at the signature-gathering stage and with regards to the procedure before Parliament.

With a view to correcting certain unnecessary limitations, amendments were made to Sections 3 and 5 of the Act, which lay down the requirements for submitting a Bill by popular initiative and the grounds for rejection of the procedure.

With a view to modernising the procedure, amendments were made to extend the time limits for gathering signatures, to provide for the use of new technologies in

registering signatures, to allow for a member of the Moving Committee to take part in the enactment procedures before Parliament and to update the financial provisions for compensation.

KEYWORDS: Popular Legislative Initiative. Modernising Popular Legislative Initiative. New technologies. Access to enactment procedures in Parliament. Improving financial compensation.