

# LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESTATAL (\*)

PALOMA BIGLINO CAMPOS

**SUMARIO:** I. LA NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: 1. *La evolución histórica de la institución y su configuración en el Derecho Constitucional Comparado.* 2. *La naturaleza de la institución en nuestro ordenamiento constitucional:* a) La iniciativa legislativa popular como institución de democracia participativa. b) La iniciativa legislativa popular como proyección del derecho a la participación política.— II. EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: 1. *La titularidad de la iniciativa. La comisión promotora y el procedimiento de recogida de firmas.* 2. *El ámbito de la iniciativa legislativa popular:* a) Las materias excluidas en la Constitución. b) Las causas de inadmisión de la iniciativa. 3. *La tramitación parlamentaria.*

## I. LA NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

### 1. *La evolución histórica de la institución y su configuración en el Derecho Constitucional Comparado*

Como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina italiana, la iniciativa legislativa es algo más que la facultad de poner en funcionamiento el procedimiento legislativo. Configurada por algunos autores como derecho-poder (1), contribuye, para otros, a determinar el sistema de gobierno existen-

---

(\*) Este trabajo es parte de un estudio sobre *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, realizado gracias a la concesión por el Centro de Estudios Constitucionales de un contrato de investigación durante el año 1985.

(1) P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milán, 1968, p. 13.

te, en la medida que constituye un importante indicio para la comprensión de la auténtica relación entre los principales órganos de poder (2).

Estas consideraciones preliminares conducen a resaltar el interés que tiene el análisis del sistema de iniciativa configurado en el artículo 87 de nuestra Constitución. De hecho, los principios de pluralismo y democracia que informan el actual sistema político han conducido a la quiebra del sistema dual de iniciativa, tradicional en nuestra historia constitucional, por el que sólo se reconocía el derecho a impulsar el procedimiento legislativo al ejecutivo y a las Cámaras. En efecto, la actual regulación reconoce dicha facultad también a otros titulares, como son las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2) y a los electores (art. 87.3).

Es precisamente el análisis de esta última forma de iniciativa la que intentaremos analizar en estas páginas. La institución objeto de este trabajo ha sido ya desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984 (LOILP en adelante), como exigía la Constitución, y está presente en numerosos estatutos de autonomía que exigían a su vez leyes que, en varios casos, han sido ya elaboradas por los parlamentos regionales. Frente a este amplio conjunto de normas, nos encontramos, sin embargo, ante un escaso análisis doctrinal sobre temas tales como la naturaleza, caracteres, ámbito de eficacia y formas de ejercicio de la institución, dada la rapidez con que la figura se ha desarrollado en nuestro país (3).

En gran medida, esta situación es también resultado de la ambigüedad existente en el momento de calificar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular entre los autores más clásicos de nuestra disciplina. Así, mientras

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

(3) En efecto, son pocos los autores que han tratado directamente este tema. Entre ellos citemos, como ejemplo, a R. PUNSET, «Iniciativa popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *REP*, núm. 22, julio-agosto 1981; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Espagne», en *Referéndums*, C.R.I.S.P., 1985; M. CONTRERAS, «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (Una aproximación a su regulación jurídica en España)», en *RCG*, núm. 8, 1986; M. HERRERO LERA, «Iniciativa legislativa», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, y J. SANTAMARÍA, «Artículo 87», en M. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985. El tema es generalmente tratado dentro de estudios más generales sobre el Derecho parlamentario (por ejemplo, F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, pp. 226-228), sobre la participación política (por ejemplo, M. RAMÍREZ, *La participación política*, Madrid, 1985, pp. 139-151) o sobre el procedimiento legislativo (por ejemplo, M. ARAGÓN, «La iniciativa legislativa», en *REDC*, número 16, enero-abril 1986).

G. BURDEAU, M. DUVERGER, L. DUGUIT o M. GARCÍA PELAYO la consideran como una institución de democracia directa, otros, como C. SCHMITT y H. KELSEN, le reconocen una estructura peculiar (4).

La causa de esta confusión reside en que es difícil distinguir tres instituciones que aparecen unidas por su carácter común de constituir instrumentos de participación del pueblo en la función legislativa. Estos son la iniciativa legislativa popular, la iniciativa popular y la iniciativa de referéndum.

La primera de ellas consiste en la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos presenten una proposición de ley al Parlamento, órgano que conserva en todo momento la libertad de rechazarla o bien admitirla y transformarla en ley.

La segunda consiste igualmente en el reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de presentar una iniciativa al Parlamento, pero, a diferencia de la anterior, la decisión final no la adopta este órgano, sino el cuerpo electoral en referéndum. Aunque la aplicación más característica de esta institución es, como en la Constitución suiza, en el caso de reforma constitucional, en algunos ordenamientos existe para leyes ordinarias.

Por último, la iniciativa de referéndum consiste en el derecho de los ciudadanos a solicitar que una determinada ley, cuya iniciativa ha correspondido a otros órganos constitucionales y cuyo contenido ha sido previamente determinado por las Cámaras, sea sometida a referéndum para su derogación o confirmación.

Las tres instituciones se diferencian a su vez netamente del referéndum cuando éste obedece a una iniciativa distinta a la del pueblo. Sea obligatorio o sea facultativo, el pueblo puede sólo aceptar o rechazar una decisión sin que intervenga para nada en la convocatoria del mismo.

Sin embargo, es necesario destacar cómo la naturaleza distinta que, en la actualidad, presentan estas instituciones es fruto de un determinado desarrollo histórico. Por ello, una correcta comprensión de la naturaleza de la figura que nos preocupa, debe arrancar del análisis de dicha transformación, examinando las diferentes formas que ha asumido y asume en la actualidad en los distintos ordenamientos constitucionales.

---

(4) G. BURDEAU, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, 1981, p. 117. M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Madrid, 1980, p. 81. L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, vol. II, París, 1928, pp. 619-620. C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 257. M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1984, p. 183. H. KELSEN, *Teoría general del Estado*, México, 1975, pp. 449-450.

El estudio que vamos a realizar no es, ni puede ser, un análisis detallado de las formas que las instituciones de democracia directa han asumido en el Derecho Comparado. Este trabajo ha sido, además, realizado con profundidad por L. AGUIAR (5). El único objetivo que se pretende lograr es enmarcar la iniciativa del artículo 87.3 dentro del panorama, más amplio y comprensivo, de la evolución del constitucionalismo occidental. Junto a ello intentaremos demostrar cómo a lo largo de esta evolución histórica, la iniciativa legislativa popular ha perdido su carácter de institución de democracia directa, por la necesidad de adaptarse a la paulatina consolidación en Europa del sistema representativo.

Para ello es necesario, en primer lugar, dejar de lado las formas de democracia directa que aparecen en la antigüedad, dado que, como afirma J. SANTAMARÍA (6) refiriéndose al referéndum, se trataban de prácticas consuetudinarias que se fundamentaban y operaban sobre supuestos muy distintos a los del Estado moderno.

Los primeros antecedentes de interés sobre las formas de iniciativa aparecen en la Revolución francesa cuando, en su etapa de radicalización, predominan las ideas de ROUSSEAU sobre las de los teóricos liberales, lo que implica la necesidad de encontrar fórmulas adecuadas para que el pueblo soberano pueda manifestar directamente su voluntad sin acudir a los representantes. Fue CONDORCET, como ha explicado J. SANTAMARÍA (7), quien desarrolló el más notable intento de conciliar los principios de la democracia roussoniana sobre la necesidad de que la ley fuese expresión de la soberanía popular, con la exigencia de representación que imponía la realidad social del momento. Con este objetivo, en el proyecto de Constitución que presentó a la Convención en febrero de 1793, diseñó un sistema mixto en el que, junto a la existencia de una delegación incondicionada de poder en favor de la Asamblea, se configuraban distintas instituciones de democracia directa para hacer efectivo el principio de la soberanía popular. Entre ellas se encontraba la iniciativa popular para leyes y reforma de la Constitución. La iniciativa legislativa popular aparece, en esta primera regulación, con una extensión mucho más amplia de la que luego tendría en su evolución, tanto por las materias sobre las que podía versar como por los titulares facultados

(5) L. AGUIAR, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, 1977.

(6) J. SANTAMARÍA, «Participación política y democracia directa», en *Estudios de Ciencia política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, pp. 746-747.

(7) *Op. cit.*, pp. 750-753.

para su presentación (8). En efecto, cualquier ley podía ser sometida al procedimiento, aunque el artículo 28 exceptuaba los decretos y los actos de simple administración, las deliberaciones sobre los intereses locales y parciales, el ejercicio de la vigilancia y de la policía sobre los funcionarios públicos y las medidas de seguridad general, siempre que éstas no hubiesen sido renovadas. Aunque las materias excluidas a la iniciativa popular y a la de referéndum hayan variado mucho, vemos cómo ya en aquel momento aparece la técnica de excluir, por razones esencialmente políticas (como en aquel caso podía ser la seguridad general), determinados temas que, por su naturaleza especialmente delicada, debían considerarse monopolio de los gobernantes.

En principio, 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). Presentada ante la Mesa de la Asamblea primaria, ésta verificaba si los firmantes eran titulares del derecho de voto (art. 4).

El aspecto de la institución que presenta caracteres más interesantes es el del procedimiento establecido para su tramitación (9).

En efecto, ya en esta primera formulación, la iniciativa legislativa popular manifiesta su vocación de ser compatible con las instituciones de democracia representativa, factor que, como veremos más adelante, condicionará toda su evolución posterior. En definitiva, en principio la voluntad que predominaba era la del cuerpo legislativo y los ciudadanos tenían tan sólo el derecho de plantear la cuestión ante dicho órgano. Si al final del proceso se producía una identidad de voluntades (en la medida en que el cuerpo legis-

---

(8) El texto del proyecto aparece publicado en M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, París, 1971, pp. 38-70.

(9) La *réquisition* era discutida primero en la Asamblea primaria en que había sido presentada y, de prosperar, se debatía en el resto de las Asambleas del Departamento y, posteriormente, en el cuerpo legislativo.

Merece la pena destacar cómo la votación y discusión no versaba sobre el contenido de la *réquisition*, sino sobre si era necesaria o no su toma en consideración. En caso afirmativo, quien fijaba definitivamente el texto era el cuerpo legislativo. En caso de que dicho órgano desechase la proposición, el tema quedaba en principio cerrado. Sólo en el supuesto de que las Asambleas primarias de otro Departamento volvieran a presentar la proposición, ésta debía ser llevada a referéndum (art. 20).

Si el cuerpo electoral daba la razón a los redactores de la iniciativa rechazada por la Asamblea legislativa, éste debía ser renovado y los miembros del mismo que hubiesen votado en su contra no podrían ser reelegidos en el intervalo de una legislatura (art. 22).

lativo, estimando o rechazando la *réquisition*, hubiese representado eficazmente al pueblo), el tema no era elevado a referéndum. Este se concebía sólo a iniciativa de los ciudadanos, para resolver un conflicto entre ambos extremos. En caso de que la postura del cuerpo legislativo fuese rechazada por el electorado, habiendo perdido la confianza del mismo, estaba obligado a disolverse.

La iniciativa para solicitar la reforma de la Constitución, a pesar de seguir las mismas líneas generales en materia de procedimiento, obedecía a principios distintos. En la medida en que versaba sobre el texto fundamental, debía ser sometida siempre a referéndum, aunque hubiese sido aceptado por el cuerpo legislativo (tít. IX, art. 5).

De esta manera, el proyecto de Constitución mantenía coherencia con el decreto de la Convención, de 21 de septiembre de 1792, en el que en línea con la consideración de la Constitución como contrato social que exigía el consenso de los ciudadanos (10), se afirmaba «qu'il ne peut y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple» (11).

De esta forma, en este primer texto encontramos ya formuladas, aunque sin estar todavía claramente delimitadas, las tres instituciones a las que antes hacíamos referencia. Por una parte, la iniciativa legislativa popular; por otra, la iniciativa popular para reforma de la Constitución, y, por último, aunque en este caso indisolublemente unida con la primera, la iniciativa de referéndum.

A lo largo de las décadas posteriores, dichas instituciones irán depurándose en los distintos textos constitucionales en los que aparecen consagrados.

La Constitución jacobina de 1793, en efecto, plantea ya un modelo de referéndum facultativo de iniciativa popular más depurado (12). Aunque desaparece la iniciativa legislativa popular, el artículo 115 configura la iniciativa popular para la reforma de la Constitución en una línea similar a la que aparecía en el proyecto anterior, aunque agravando los requisitos para su formulación (13).

La culminación de esta última institución la encontramos, sin embargo,

(10) L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 625.

(11) M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 35.

(12) En efecto, en el plazo de cuarenta días tras la aprobación de la ley por el cuerpo legislativo, la décima parte de las Asambleas primarias podían manifestar su desaprobación y exigir al primero que la norma se sometiese a referéndum (L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 46).

(13) En M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 79.

en la Constitución suiza. En los artículos 120 y 121 de dicho texto se recoge el derecho de los ciudadanos a solicitar la reforma total o parcial de la Constitución. La proposición, en ambos casos, y sea cual sea la opinión de la Cámara, debe ser sometida a referéndum. Las disposiciones acerca de la iniciativa de reforma parcial son las que aparecen más detalladas. Debe ser suscrita por cien mil ciudadanos y referirse a un solo objeto determinado. La unidad material de la proposición que exige este artículo pretende permitir que los ciudadanos invitados a firmar la iniciativa puedan adherirse a todo el texto, sin ningún tipo de reticencia. En efecto, si la iniciativa se refiriese a más de una materia, el signatario podría resultar inducido a aceptar una de las medidas propuestas, aun siendo hostil a la misma, para que la segunda se realizase (14).

La inexistencia de iniciativa popular en materia legislativa en el plano federal, y el hecho de que no exista una materia constitucional previamente delimitada, ha motivado que el procedimiento de reforma parcial de la Constitución se utilice frecuentemente para obtener el debate y la aprobación de normas sobre materias que en otros países estarían reguladas por ley ordinaria o, incluso, por decreto (15).

Este hecho plantea problemas de distinta índole: en primer lugar, dificulta la unidad material que es aconsejable que todo texto constitucional posea (16). En segundo lugar, y más relevante para la dinámica política, este tipo de regulación supone que una minoría de electores se encuentra en condiciones de forzar al pueblo a pronunciarse sobre un proyecto en contra del parecer de las autoridades federales (17).

La Constitución suiza configura, a su vez, como institución plenamente

---

(14) J. DARBELLAY, «L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1963, p. 716. A las mismas razones obedece, como veremos, la causa de inadmisión de la iniciativa prevista en el artículo 5, c), de nuestra LOILP. Sobre las instituciones de democracia directa en Suiza, véase L. AGUIAR, *op. cit.*, pp. 118-129; C. D'ESZLARY, «Suisse. Democratie representative et democratie directe», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1951, pp. 775-787; M. BATTELLI, «Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera», en *Il Politico*, abril 1953, pp. 11-33.

(15) L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 120.

(16) Citemos, en este sentido, el ejemplo resaltado por M. BATTELLI (*op. cit.*, p. 26) del artículo 32 bis de la Constitución helvética, resultado de una iniciativa popular, en el que se establecen detalladas medidas sobre la producción de aguardientes y de otras bebidas destiladas.

(17) J. DARBELLAY, *op. cit.*, p. 716.

independiente el referéndum facultativo de iniciativa popular (art. 89). El análisis detallado de esta institución escapa a las intenciones de este trabajo. Aun así, más adelante tendremos que referirnos al mismo, en la medida en que inspiró directamente la regulación que de la institución realizaron otros textos constitucionales posteriores y que indirectamente influyeron en el catálogo de materias que el artículo 87.3 de nuestra Constitución excluye de la iniciativa legislativa popular.

La descripción realizada de la iniciativa popular en la Constitución suiza nos permite aproximarnos a la naturaleza de la institución. Quizá el autor que en mayor medida ha contribuido a definir sus caracteres esenciales sea C. SCHMITT, quien, en su *Teoría de la Constitución*, la considera como uno de los procedimientos legislativos de la democracia directa, que conduce a que «el acuerdo de ley tenga lugar bajo la cooperación directa de todos los ciudadanos con derecho de voto» (18). Para el autor, la institución de la que hablamos, que denomina de «legislación popular», se caracteriza por comenzar con una iniciativa popular y finalizar con una votación popular. Junto a ello, señala cómo en el procedimiento no participan, o participan sólo como órganos auxiliares, las autoridades del Estado y la representación popular (19).

Es el mismo autor el que pone de manifiesto el carácter extraordinario de dicha institución, dado que lo considera «prácticamente imposible como procedimiento normal de legislación en un Estado moderno».

Por ello, la aplicación más característica de dicho procedimiento es, como hemos visto en el caso suizo, la reforma de la Constitución. Sin embargo, en algunos ordenamientos lo encontramos aplicado a la legislación ordinaria. El ejemplo más significativo en este sentido es el de los Estados miembros de los Estados Unidos, ya que dieciséis Estados (todos al oeste del Mississipi) reconocen esta institución, que recibe la denominación de iniciativa popular directa (20).

En Europa, la Constitución que introdujo la iniciativa popular con esta configuración fue la de WEIMAR. Como ha sido puesto de manifiesto por C. MORTATI (21), esta Constitución representó el primer e importantísimo intento de instaurar en Alemania un ordenamiento verdaderamente democrá-

(18) *Op. cit.*, p. 252.

(19) *Op. cit.*, pp. 252-253.

(20) Y. MENY, «Initiative populaire, referendum et recall dans les États américains», en *Pouvoirs*, núm. 7, 1978, pp. 108-109.

(21) C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padua, 1973, p. 200.



tico. Pero la consecución de este objetivo pasaba por la necesidad de hacer frente a dos fenómenos que podían poner en peligro la estabilidad del sistema: en primer lugar, la inestabilidad gubernamental que constituía un problema crítico del parlamentarismo en la Europa continental. El segundo, conseguir una incorporación efectiva de las masas en la vida política (22).

Los redactores de la Constitución vieron en las instituciones de democracia directa un instrumento válido para afrontar dichos problemas. Sin embargo, en este texto constitucional estas figuras obedecían a una intención distinta a la que orientó sus primeras formulaciones en la historia del constitucionalismo. En efecto, ya no se planteaban como una alternativa a las propias de la democracia representativa, sino como un complemento de la misma para intentar salvar la excesiva distancia que puede producirse entre representantes y representados (23). Así, el referéndum, que estaba concebido de forma muy amplia y plural, constituía, en una de sus formas más importantes, un instrumento en manos del presidente del Reich para limitar la libertad del órgano legislativo y consolidar su posición en el sistema político.

En la iniciativa popular se puede examinar una evolución parecida. A diferencia del modelo suizo, en el texto de WEIMAR la figura no se limita a la reforma constitucional, sino que aparece básicamente ideada como forma de participación en la legislación ordinaria.

Junto a ello, la interposición de una iniciativa por parte de los ciudadanos no siempre desemboca en un referéndum, sino que éste debía producirse en el caso de que el *Reichstag* rechazase o variase el contenido de la propuesta popular (24).

En cierto sentido, la forma que la institución adopta en este texto se aproxima a la ideada por CONDORCET en el proyecto de Constitución de febrero de 1793, del que hemos tenido ocasión de examinar la intención de hacer compatible los principios de la democracia directa con la democracia representativa. En efecto, en ambos casos la apelación al cuerpo electoral se plantea sólo cuando existen diferencias entre la iniciativa de los ciudadanos y la opinión de la Asamblea legislativa.

Sin embargo, la fórmula ideada en la Constitución de WEIMAR no estaba destinada a consolidarse en el constitucionalismo europeo posterior. En efecto, a pesar de constituir un notable avance en el proceso de adaptación de

---

(22) J. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 770.

(23) J. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 775.

(24) Sobre el tema, L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 92.

la iniciativa popular a la democracia representativa, planteaba, entre otros, uno de los problemas que, como hemos visto, era inherente al modelo suizo: permitir que un número restringido de ciudadanos obligase al cuerpo electoral a pronunciarse sobre una materia, a pesar de la oposición de los poderes públicos.

Fue la Constitución austríaca de 1920 la que inauguró una nueva fórmula que posteriormente se consolidó en otros textos constitucionales, entre ellos la Constitución española actual. Aunque uno de los principios básicos que orientaron esta Constitución fue el principio de democracia directa, el predominio de que en todo momento se quiso dotar a la Asamblea legislativa (25) condujo a que las instituciones en que se resuelve el primero se presentaran con una naturaleza distinta a la hasta ahora examinada. En efecto, el referéndum facultativo previsto en el artículo 43 obedecía a la iniciativa del órgano legislativo, sin que se reconociese a los ciudadanos el derecho a solicitarlo.

Por otra parte, los ciudadanos no podían provocar la reforma de la Constitución (26). De esta forma, la iniciativa popular quedaba limitada al plano de la legislación ordinaria, y más precisamente, como facultad reconocida a los ciudadanos de presentar proposiciones de ley al Parlamento. Al tiempo, en ningún caso la iniciativa conducía a un referéndum, sino que la decisión acerca de la oportunidad y contenido de la iniciativa quedaba reservada al órgano legislativo, que decidía libremente sobre dichas cuestiones, estando obligado, a lo sumo, a tomar en consideración la cuestión.

En definitiva, en la forma que recibe en la Constitución austríaca, y como fruto del proceso de adaptación a las instituciones representativas, la iniciativa popular deja de ser una institución de democracia directa, ya que no conduce a la toma de decisiones directas por parte de los ciudadanos. C. SCHMITT, en su *Teoría de la Constitución*, era consciente de esta natura-

---

(25) En este sentido, C. MORTATI afirma que la Constitución austríaca pretendió instaurar el principio monista en favor del órgano legislativo, conduciendo a una forma de gobierno más próxima a la de la Constitución jacobina de 1793 que a la de la Constitución suiza, en la que pretendió inspirarse (*op. cit.*, pp. 191-197). Sobre el ordenamiento constitucional austríaco: L. ADAMOVICH, *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts*, Viena, 1947, y A. VERDIER, *La Constitution Fédérale de la République d'Autriche*, París, 1924.

(26) Según el artículo 44.2, la reforma total de la Constitución debía siempre someterse a referéndum. La reforma parcial necesitaba de la aprobación popular sólo cuando lo solicitasen un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal.

leza al señalar la necesidad de distinguir esta institución, que definía como «iniciativa de ley de una parte de los ciudadanos con voto» (27), de otras análogas como eran la introducción de un procedimiento de legislación popular o la iniciativa de referéndum.

Para comprender en profundidad las causas que condujeron a la evolución de la figura y la forma que adopta en la Constitución austríaca, sería interesante analizar la génesis de dicho texto, tema que, sin embargo, escapa de la intención y objetivos de este trabajo. A pesar de ello, puede afirmarse que, sin duda, está relacionada con la opinión de H. KELSEN sobre la institución, dado su grado de participación en la elaboración del texto (28). En su trabajo *Esencia y valor de la democracia* (29), editado por primera vez en 1920 (y, por tanto, muy próximo a la redacción de la Constitución), KELSEN define con exactitud, en pocas líneas, la naturaleza y forma de dicha figura. En este sentido, configura la iniciativa legislativa popular como una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ideada para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios, y no como alternativa a los mismos. Junto a ello, en su *Teoría general del Estado* (30) H. KELSEN pone de manifiesto la diferencia existente entre la iniciativa legislativa popular y otras figuras afines. Así, ésta tiene como efecto obligar al Parlamento a discutir y a votar (aunque no a aceptar) la proposición de ley presentada. Ello distingue netamente la institución de la iniciativa seguida de referéndum y, como veremos más adelante, del derecho de petición, dado que el ejercicio del mismo no impone obligación ninguna al Parlamento.

La iniciativa legislativa popular, con la misma naturaleza y parecidas características con las que aparece configurada en la Constitución austríaca y en la obra de KELSEN, reaparece en la Constitución española de 1931, la Constitución italiana de 1947 y la Constitución española actual. Comienza, por tanto, una segunda etapa en la historia de la institución en la que ésta adquiere ya unos perfiles claramente definidos y una estructura estable.

Fue la Constitución de 1931 la primera que introdujo las instituciones

(27) *Op. cit.*, p. 257.

(28) Sobre el tema, P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milán, 1980, pp. 92-93, con una amplia bibliografía sobre el mismo.

(29) H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, traducción de la segunda edición alemana por RAFAEL LUENGO TAPIA y LUIS LEGAZ LACAMBRA, Editora Nacional, México, 1980.

(30) H. KELSEN, *Teoría general del Estado*, traducción directa del alemán por LUIS LEGAZ LACAMBRA, Editora Nacional, México, 1975, pp. 449-450.

de democracia participativa en nuestra historia constitucional. En efecto, el artículo 66 de dicho texto preveía la iniciativa de referéndum y la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, ninguna de ellas aparecía en el proyecto parlamentario de Constitución, decisión influida sin duda por la antipatía que L. JIMÉNEZ DE ASÚA sentía hacia dichas formas (31), así como por el temor de las fuerzas progresistas ante la posibilidad de que los grupos conservadores las utilizaran para frenar el proceso de consolidación y desarrollo del nuevo régimen (32).

La posibilidad de su introducción se planteó por medio de dos votos particulares. El primero de ellos, presentado por J. CASTRILLO, progresista, proponía la inclusión del referéndum facultativo a iniciativa, entre otros órganos, de los ciudadanos (33). El segundo, de J. M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES, preveía, junto a dicha institución, la introducción de la iniciativa popular según el modelo de la Constitución de WEIMAR (34).

El único de dichos textos que fue debatido fue el primero. La discusión, sin embargo, versó fundamentalmente sobre el referéndum, aunque algunos sectores de la Cámara pidieron durante el debate la introducción de otras instituciones de democracia representativa, como la iniciativa legislativa popular y el *recall*, siguiendo el modelo norteamericano (35).

La Comisión, obedeciendo quizás a estas sugerencias, aunque rechazó el voto particular de CASTRILLO, aceptó elaborar un nuevo dictamen que más adelante figurará casi sin cambios como artículo 66 del texto constitucional. En el mismo se recoge el referéndum facultativo sólo a iniciativa de los ciudadanos (para evitar que los poderes públicos y fundamentalmente el ejecutivo manipularan dicha institución) y la iniciativa legislativa popular (36).

(31) En *Proceso histórico de la Constitución de la República española* (Madrid, 1932, pp. 345-346) afirma: «No disimulo mi antipatía a estas formas de democracia directa, que han originado arrepentimiento en cuantos países las establecieron. No puedo olvidar que en Suiza fue el referéndum quien restableció la pena de muerte y quien ha impedido el avance de las leyes sociales. Además, su costo es exorbitante. Por desdicha, estos argumentos no fueron esgrimidos en la Cámara, que se deja llevar en demasía por el sonido radical de ciertas frases.»

(32) Este se puso de manifiesto en numerosas ocasiones durante el debate y estaba particularmente extendido entre las filas de los socialistas y Acción Republicana. Sobre el tema, N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, Madrid, 1932, p. 243.

(33) Apéndice 10 al DS, núm. 26, de 25 de agosto de 1931.

(34) Apéndice 8 al DS, núm. 24, de 20 de agosto de 1931.

(35) Por ejemplo, la intervención de VAQUERO, radical, en el DS de 28 de octubre de 1937, núm. 64, p. 1992.

(36) DS cit., p. 1995.

Esta última figura presenta las características del modelo austríaco, por lo que sólo puede presentarse para leyes ordinarias (37), y culmina en una decisión del Parlamento. Junto a ello, se realiza una remisión a una posterior ley especial para la regulación del «procedimiento y garantías» de ambas instituciones. En esta fórmula se pone de manifiesto la desconfianza que las figuras recogidas en el artículo despertaban, ya que permitía que las fuerzas mayoritarias en el Parlamento introdujesen nuevos límites y requisitos para su ejercicio y retrasasen, hasta cuando estimaran conveniente, su entrada en vigor. De hecho, este desarrollo legislativo nunca llegó a realizarse (38).

Para finalizar este análisis de la evolución de la iniciativa legislativa popular cabe señalar, como también es recogido en el artículo 71 de la actual Constitución italiana, que en general dibuja un sistema de iniciativa legislativa sumamente abierto (39). La introducción de la institución en el texto constitucional fue debida a una iniciativa de C. MORTATI, quien justificó su necesidad como correctivo a eventuales arbitrariedades de la mayoría e instrumento válido para hacer llegar al Parlamento la voz de los ciudadanos (40). Dado que la figura presenta unos caracteres generales similares a los del modelo austríaco, basta quizá con resaltar cómo el Derecho, en el caso italiano, no se atribuye a los ciudadanos, sino al pueblo en su conjunto, lo que ha conducido a afirmar que, mediante su ejercicio, pone en acto funciones de gobierno (41). Por otra parte, la polémica existente en la doctrina acerca de la aplicación a la iniciativa legislativa popular de los límites establecidos para el referéndum derogatorio del artículo 75 (42) han sido resueltos por

(37) En el artículo 125 la iniciativa para la reforma de la Constitución se atribuye en exclusiva al Gobierno y a los miembros del Parlamento.

(38) Sobre las instituciones de democracia directa en la II República, L. AGUIAR, *op. cit.*, pp. 244-251.

(39) En efecto, este derecho se atribuye, junto al Gobierno, a los miembros de las Cámaras y al pueblo, a aquellos órganos y entidades a los cuales les sea conferido por una ley constitucional. Junto a ello, en virtud de los artículos 99, 121 y 133, tienen iniciativa legislativa el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo y los Consejos regionales, así como los Ayuntamientos en limitados casos. Sobre el tema, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971.

(40) Sobre el tema, P. G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milán, 1968, p. 68, y E. BETTINELLI, «Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano», en *Il Politico*, 1970, pp. 592-593.

(41) E. BELLINELLI, *op. cit.*, p. 604. La Constitución, sin embargo, añade que la proposición de ley deberá ir suscrita por 50.000 electores como mínimo.

(42) Son las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía e indulto y de autorización para la ratificación de tratados internacionales.

la Ley núm. 352, de 25 de mayo de 1970, que regula ambas instituciones sin introducir limitaciones en la iniciativa de los ciudadanos.

## 2. *La naturaleza de la institución en nuestro ordenamiento constitucional*

La recepción de la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento constitucional culmina el proceso de evolución de la institución que hasta el momento hemos venido analizando. Se impone ahora la tarea de intentar concretar, en mayor medida, la naturaleza de la figura dentro de este marco. Para conseguir este objetivo es necesario analizar previamente la forma en que nuestra Constitución recoge la idea de participación, dado que la institución que nos ocupa constituye una concreción de la misma.

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.

### a) *La iniciativa legislativa popular como institución de democracia participativa*

En relación con el primer aspecto antes citado, no es necesario profundizar acerca de la preferencia que manifestaron los constituyentes por un modelo de democracia representativa en el que el cauce fundamental de participación de los ciudadanos en la vida del Estado está constituido por los partidos políticos. Este hecho ha sido suficientemente puesto de manifiesto como para precisar más análisis (43). A pesar de ello, como examinaremos más adelante, esta opción no cierra el paso de una concepción abierta de la participación política.

En efecto, en este sentido, nuestro texto constitucional se sitúa dentro de la corriente que, desde los años sesenta, intenta «dotar de un contenido material al ideal democrático y hace de la participación su principal reivindi-

---

(43) Sobre el debate constitucional en este tema: M. RAMÍREZ, *La participación política*, Madrid, 1985, pp. 56-66, y F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*, Madrid, 1980, pp. 52-59.

cación» (44). De esta forma, el sistema español puede definirse como una democracia participativa, dada la importancia que, en sus distintas formas, adquieren estas instituciones.

La opción tomada por los redactores de la Constitución es, por otra parte, coherente con el objetivo de construir España como un sistema de democracia pluralista. De todos es conocido, y ha sido puesto numerosas veces de manifiesto, la indisoluble unión que debe existir entre un sistema democrático, construido sobre el dogma de la soberanía popular, y las distintas formas de participación, de cuya concreta articulación depende la efectividad del primero (45). Por otra parte, N. BOBBIO ha puesto de manifiesto la necesidad de que la multiplicidad de centros de poder que caracterizan a las sociedades pluralistas sirvan como cauce y estímulo para la participación política de los ciudadanos (46).

Una vez hechas estas observaciones, que no por obvias dejan de ser necesarias, es preciso plantearse cómo toma forma en nuestra Constitución la idea de participación, para de esta manera enmarcar y definir la institución que es objeto de este estudio.

La idea de participación subyace a la propia definición de España como Estado social y democrático de Derecho y posibilita la puesta en acto del pluralismo político, que constituye uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento (47). De esta forma aparece como instrumento básico para alcanzar el objetivo de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo», que proclama el preámbulo del texto.

Donde, sin embargo, la Constitución explicita la participación como uno de los elementos fundamentales de nuestro sistema es, como resulta conocido, en el artículo 9.2, donde se impone a los poderes públicos la misión de facilitar que todos los ciudadanos la ejerciten en la vida política, económica, cultural y social.

---

(44) L. AGUIAR DE LUQUE y M. SÁNCHEZ MORÓN, «Art. 23. Derecho de participación», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo II, artículos 10 a 23, p. 658.

(45) Baste citar, en este sentido, el conocido artículo de J. HABERMAS «Concepto de participación política», en *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, varios autores, Barcelona, 1973, pp. 17-61.

(46) N. BOBBIO, voz «Pluralismo», en *Diccionario de Política*, Madrid, 1983, pp. 1209-1210.

(47) Sobre la relación entre pluralismo político y participación en nuestra Constitución, G. PECES-BARBA, *Los valores superiores*, Madrid, 1984, p. 166.

Para los objetivos de este trabajo, este artículo plantea, sin embargo, dos órdenes de problemas. El primero de ellos adquiere un aspecto formal y radica en el hecho de que, a pesar de que constituya, como todo el resto del texto constitucional (48), una norma jurídica, no configura la participación como un auténtico derecho subjetivo ni articula los cauces concretos a través de los cuales pueda ejercitarse.

En este sentido, puede hasta cierto punto hacerse extensible la interpretación realizada por C. MORTATI ante el paralelo artículo 3.2 de la Constitución italiana, cuando afirma que, en su esencia, constituye un reconocimiento de que en el ordenamiento actual subsiste un sistema de relaciones que obstaculiza el desarrollo de gran número de personas. Por ello, se impone a los poderes públicos la obligación de transformar dicha situación para hacer que los ciudadanos participen, activa y conscientemente, en todos los sectores de la organización del país (49). Entrar a analizar todas las formas de participación que nuestra Constitución consagra constituye un objetivo que, lejos de favorecer las intenciones de este trabajo, contribuiría a confundirlas. Por ello, es necesario delimitar, dentro de este extenso ámbito, una serie de formas de participación que aparecen recogidas en el artículo 23.1 de la Constitución.

Antes de entrar en esta tarea conviene señalar cómo el elemento que da unidad a las diversas instituciones que se recogen en dicho artículo radica en que todas ellas se refieren a los asuntos públicos. Por tanto, es necesario realizar una interpretación restrictiva del contenido de este artículo, distinguiéndolo de otras formas de participación que carecen de este carácter. El problema se traslada así a la difícil tarea de distinguir la participación en los asuntos públicos de otras formas de participación. En este sentido, podría servir como criterio orientativo la interpretación realizada por L. AGUIAR sobre este tema, para quien la participación, en este caso, se refiere a los procesos de decisión de los poderes públicos e instituciones publicadas (50).

(48) Que el artículo 9.2 es una norma jurídica ha sido puesto de manifiesto en las numerosas ocasiones en las que el TC ha aplicado el artículo en cuestión. Por ejemplo, STC 20 de julio de 1981, *BJC*, núm. 6, octubre de 1981, p. 414, y STC 2 de julio de 1981, *BJC*, núm. 4, agosto de 1981, p. 250. Por parte de la doctrina baste citar A. GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 1984, pp. 58 y ss., y M. RAMÍREZ, *La participación política*, Madrid, 1984, pp. 44 y ss.

(49) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padua, 1976, pp. 1031-1032.

(50) L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 661. En un sentido parecido, pero referido a la parti-



Por otra parte, éste parece ser el contenido utilizado por el Tribunal Constitucional en los casos en que ha aplicado dicho artículo (51).

Queda, sin embargo, otra dificultad que salvar. En efecto, dentro de esta disposición es posible encuadrar instituciones de muy distinta naturaleza: así la elección de representantes, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición.

Ante esta variedad de cauces de participación, quizá el único criterio válido para distinguir la naturaleza de cada uno de ellos, y fundamentalmente de la iniciativa legislativa popular, sea el que nos ofrece A. PIZZORUSSO, quien distingue tres tipos de instituciones a través de las cuales se pone en acto el principio democrático dentro de la organización del Estado.

Estas serían las instituciones de democracia participativa, las instituciones de democracia representativa y, por último, las instituciones de democracia directa (52).

Entre las primeras, el autor incluye «aquellas actividades que son desarrolladas por ciudadanos, en cuanto individuos o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que por ello se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyan un procedimiento» (53).

En este sentido, y según siempre el mismo autor, las formas de democracia participativa adquirirían un significado más limitado y más preciso que en épocas pasadas, cuando se refería a cualquier tipo de actividad desarrollada por los ciudadanos. Dentro del concepto propuesto se incluirían aquellas actividades que constituyen manifestaciones de opinión que no tienen necesariamente efecto sobre las decisiones a tomar por las autoridades, sino que sirven para insertar, en el procedimiento de formación de los actos de los poderes públicos, propuestas u opiniones mediante las cuales las autoridades vienen inducidas a tener en cuenta, a los fines de la formación de sus decisiones, de un más amplio abanico de informaciones y de ideas (54).

Las instituciones de democracia participativa se situarían, de esta forma,

---

cipación política en general, G. ZIMPEL, voz «Participación política», en *Diccionario de Ciencia Política*.

(51) Véase, por ejemplo, STC 5/1985, de 4 de febrero, y STC 10/1985, de 21 de febrero, *BJC*, núm. 23, marzo de 1985.

(52) A. PIZZORUSSO, «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, varios autores, Milán, 1980, pp. 133 y ss.

(53) *Ibidem*, trad. del italiano.

(54) *Ibidem*, p. 134, trad. del italiano.

a mitad de camino entre las propias de la democracia representativa, que incluyen las actividades desarrolladas por los órganos investidos de poder público a través de los mecanismos de representación, y de las instituciones de democracia directa, en las que el pueblo toma la decisión sin mediaciones.

Volviendo al análisis en el artículo 23.1 y utilizando las categorías formuladas por A. PIZZORUSO, podríamos distinguir en el mismo tres formas distintas de participación. En primer lugar, las instituciones de democracia representativa, al reconocer a los ciudadanos el derecho a elegir libremente, en elecciones periódicas y por sufragio universal, los representantes que deberán actuar en su nombre. En segundo lugar, y dentro del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, podemos incluir los otros dos tipos de instituciones.

Por una parte, como institución de democracia directa, el referéndum, desarrollado posteriormente en el artículo 92, en el que el cuerpo electoral toma, de forma inmediata, la decisión.

Por otra parte, como instituciones de democracia participativa, la iniciativa legislativa popular, que se desarrolla posteriormente en el artículo 87.3, y el derecho de petición, que encontramos también definido en los artículos 29 y 77. Ambas figuras reúnen, en efecto, los requisitos para ser considerados como tales, en la medida en que habilitan a los ciudadanos a expresar su opinión e influir en el proceso de decisiones por parte de los poderes públicos, sin que determinen el contenido de la fase final del procedimiento.

Para finalizar el análisis de la naturaleza de la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento constitucional, queda una tarea por realizar: distinguir esta institución del derecho de petición, ya que, a pesar de que ambas instituciones presentan caracteres comunes, cumplen una función y tienen unos efectos distintos.

La proximidad de ambas instituciones se pone de manifiesto en el hecho que acabamos de resaltar de que ambas comparten la misma naturaleza, por ser instituciones de democracia participativa.

Estos rasgos comunes han motivado que algunos sectores doctrinales identifiquen ambas figuras, lo que produce como efecto indirecto reducir la potencial eficacia de la iniciativa legislativa popular. El argumento utilizado para llevar a cabo esta afirmación radica en considerar a esta última figura como simple evolución histórica de la primera, con lo que de hecho heredaría sus limitados efectos (55).

---

(55) En Italia, el tema ha dado lugar a una larga polémica. El exponente más se-

Frente a ello, otros sectores doctrinales han distinguido desde hace tiempo ambas instituciones. Ya ADOLFO POSADA, en la segunda edición de su *Tratado de Derecho Político* (56), señalaba la semejanza entre ambas instituciones, pero remarcaba las diferencias que existían entre ellas especialmente por los distintos efectos que provocan.

En nuestro ordenamiento jurídico, toda posible duda acerca de este tema queda disipada no sólo por la propia configuración que de ambas instituciones realiza la Constitución, sino sobre todo a la luz de las disposiciones de los Reglamentos de las Cámaras y de la LOILP.

El derecho de petición, en efecto, utilizando una definición clásica, «autoriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales» (57).

En nuestra Constitución aparece recogido en el artículo 29, en una formulación general que posibilita su ejercicio de forma individual o colectiva. Junto a ello, el artículo 77.1 concreta este derecho en relación con las Cortes Generales, estableciendo cómo las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban (58). Como vemos, el ámbito del derecho de petición es, en principio, más amplio que el de la iniciativa legislativa popular.

Pero es precisamente su ejercicio en forma colectiva y ante las Cámaras el tipo que más fácilmente puede confundirse con la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, tiene, en primer lugar, distinto titular. En efecto, mientras que el derecho de petición se reconoce a todos los españoles, para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular se exige una cualidad especial, la de ser elector (59). El tema se reconduce a los efectos que ambas instituciones pueden surtir, lo que constituye precisamente el núcleo de la cuestión.

Mientras que el derecho de petición concede a los individuos sólo una

---

ñalado de la tendencia a identificar ambas instituciones es, por ejemplo, E. SPAGNA MUSSO en *L'iniziativa legislativa nella formazione delle leggi italiane*, Nápoles, 1958. Este origen de la iniciativa legislativa popular fue expresamente citado durante el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados (véase la intervención de JOVER I PRESA en las Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 79, 1983, p. 3818).

(56) E. POSADA, *Tratado de Derecho político*, tomo II, Madrid, 1916, p. 461.

(57) N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, p. 670.

(58) Sobre el derecho de petición en nuestra Constitución: J. M. GARCÍA ESCUDERO, «Art. 29. Derecho de petición», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, vol. II, pp. 245-275.

(59) C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Padua, 1976, p. 857.

facultad propulsora, sin crear ningún tipo de obligación para las Cámaras, la segunda constituye un acto de impulso legislativo, que obliga a los órganos a los que se dirige a tomarla a examen por lo menos deliberatorio (60). Frente a la posición de obligación que la iniciativa legislativa popular crea al órgano legislativo, en el caso de la petición, como subraya M. RAMÍREZ, «estamos ante un derecho que no obliga jurídicamente a las Cortes (las Cámaras *pueden* recibir y las Cámaras, posteriormente, *pueden* remitir al Gobierno o *pueden no hacerlo*) y que sólo vincula al Gobierno, a través de una explicación, si así lo exigen las Cortes» (61).

La distinta eficacia de ambas instituciones orienta igualmente los diferentes procedimientos que nuestro ordenamiento jurídico ha articulado para su tramitación. Así, tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 49) como el del Senado (art. 193) establecen cómo la Comisión de Peticiones examinará las que reciba, tras de lo cual podrá acordar su remisión a determinados poderes públicos, o bien archivarlas sin más trámite. Frente a ello, la LOILP (art. 13) obliga a la Mesa del Congreso de los Diputados, tras examinar que la iniciativa cumple los requisitos establecidos, a publicarla, con lo que ésta queda en condiciones de ser incluida en el orden del día para su toma en consideración, siguiendo el trámite de los otros tipos de proposiciones de ley (62).

Como resumen del análisis hasta ahora realizado, podemos afirmar que la iniciativa legislativa popular aparece en nuestra Constitución como una institución de democracia participativa, con una naturaleza distinta a otras formas de la misma categoría y de las propias de la democracia directa.

Su finalidad es propiciar la actuación del principio de participación política, que inspira todo el conjunto de nuestro ordenamiento constitucional, permitiendo que los ciudadanos impulsen el procedimiento legislativo.

#### b) *La iniciativa legislativa popular como proyección del derecho a la participación política*

Como afirmábamos anteriormente, la participación política debe ser considerada también como un derecho público subjetivo, dada su ubicación en

(60) Sobre el tema, F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971, p. 67, y C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 1976, pp. 528-529.

(61) M. RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 118.

(62) Ya veremos cómo existe un conflicto entre esta norma y los artículos 126 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

nuestro texto constitucional y la especial y enérgica protección que el artículo 53.2 le atribuye (63).

Dentro de esta calificación general, debe ser entendido como funcional (en la medida en que está conectado con el ejercicio de una función pública) y político, por estar conectado a la cualidad de miembro de una determinada colectividad (64).

Según nuestro ordenamiento jurídico, la iniciativa legislativa popular aparece como una proyección de este derecho, como uno de los instrumentos específicos a través de los cuales éste se articula y se concreta. La prueba más evidente de esta afirmación radica en el hecho de que la LOILP protege su ejercicio con el recurso de amparo. Como tendremos ocasión de analizar más detalladamente, el artículo 6 de esta norma reconoce a la Comisión Promotora la facultad de interponer recurso de amparo contra la decisión de inadmisión tomada por la Mesa del Congreso de los Diputados. Esta disposición está, sin duda, inspirada en la legislación austríaca, que desarrolla la institución en este país, dado que en la misma también se reconoce la facultad de acudir al Tribunal Constitucional en caso de que las autoridades electorales rechacen la iniciativa (65).

En nuestro ordenamiento jurídico esta disposición es sólo comprensible si se considera la iniciativa legislativa popular como un cauce para la realización del derecho fundamental a la participación del artículo 23.1, y la decisión de la Mesa de no admitir la iniciativa como un acto del legislativo capaz de violar los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, tal y como dispone el artículo 42 de la LOTC. En este sentido sería posible establecer un cierto paralelismo entre la función que cumple la objeción de conciencia con respecto a la libertad de pensamiento y la iniciativa legislativa popular en relación con el derecho a la participación. Ambas, en efecto, a pesar de su distinto contenido y efectos, se configuran como instrumentos que garantizan o permiten el ejercicio de un derecho público subjetivo (66).

En definitiva, y como conclusión de esta primera fase del análisis, podemos afirmar que la iniciativa legislativa popular, como institución de demo-

(63) Sobre el tema, G. DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1981, p. 59.

(64) C. LAVAGNA, *Istituzioni...*, p. 416.

(65) L. ADAMOVICH, *op. cit.*, p. 247.

(66) Como es sabido, el TC ha reconocido la objeción de conciencia como especificación de la libertad de conciencia (STC 15/1982, BJC, núm. 13, mayo de 1983).

cracia participativa, constituye una proyección del derecho fundamental a la participación política del artículo 23.1 de nuestra Constitución, articulándose como facultad reconocida a los ciudadanos de impulsar el procedimiento legislativo.

## II. EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Es precisamente en el hecho de constituir un cauce para iniciar el procedimiento legislativo donde debemos centrar la atención para conocer la forma en que la iniciativa legislativa popular puede ejercitarse. De esta forma, podrá determinarse quiénes son los titulares de la facultad, los límites y requisitos que afectan a su puesta en práctica, así como el procedimiento que debe seguirse para que alcance la finalidad que le es característica.

Previamente, sin embargo, es necesario enmarcar la iniciativa legislativa popular dentro del sistema general de iniciativa previsto en nuestra Constitución en el artículo 87. Como afirmamos anteriormente, en esta disposición se rompe el dualismo, tradicional en nuestra historia constitucional, por el que únicamente correspondía la iniciativa a los miembros de las Cámaras y al ejecutivo. En la actualidad, junto al Gobierno, al Congreso y al Senado, tiene atribuida esta facultad las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y los ciudadanos (67). Como ha sido puesto de manifiesto por distintos autores, este sistema de iniciativa reviste dos caracteres esenciales: en primer lugar, se presenta como pluralista, dado los distintos órganos que tienen atribuida la facultad. En segundo lugar, se privilegia al Gobierno, en la medida en que, correspondiéndole la función de dirección política, carece de limitaciones que afectan al resto de los titulares y goza de facultades no reconocidas a estos últimos (68). De esta forma, pueden utilizarse para defi-

---

(67) Sobre la iniciativa legislativa en nuestra Constitución: R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, pp. 219-259; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, pp. 217-228; M. HERRERO LERA, «Art. 87. Iniciativa legislativa», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo VII, Madrid, 1985, pp. 210-240, y M. ARAGÓN, «La iniciativa legislativa», en *REDC*, núm. 16, enero-abril de 1986.

(68) Por ejemplo, J. F. MERINO MERCHÁN, «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera de 1973, pp. 43-84, y J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1984, pp. 185-192.

nir el sistema de iniciativa previsto en nuestra Constitución los mismos términos que utiliza E. SPAGNA MUSSO para calificar la fórmula que aparece en el artículo 71 de la Constitución italiana. Para dicho autor, la titularidad de la iniciativa es, en primer lugar, difusa, por la variedad de órganos a los que se atribuye. En segundo lugar, es «integrativa», en la medida que no todos los titulares están colocados en la misma posición, sino que el ejecutivo desempeña un papel predominante, mientras que el resto de los titulares desarrollan una función subsidiaria al mismo (69).

El carácter de subsidiariedad es especialmente evidente en la regulación que el artículo 87.3 de nuestra Constitución realiza de la iniciativa legislativa popular. Causa del mismo fue la desconfianza que los contribuyentes manifestaron ante las instituciones de participación directa, en general, y ante la iniciativa legislativa popular en particular, por el temor de que, en una democracia aún no consolidada, fuesen manipuladas por grupos minoritarios en perjuicio de unos partidos políticos aún en proceso de fortalecimiento (70).

El carácter de subsidiariedad se pone de manifiesto en numerosos aspectos de la regulación de la institución. Así, por ejemplo, en las materias que le aparecen vedadas, en los requisitos que se exigen para su ejercicio y en el procedimiento para su tramitación. Pero estos son extremos que se analizarán detalladamente más adelante.

Por el momento, merece la pena destacar cómo la Constitución, en el artículo 87.3, realiza una remisión a una ley orgánica posterior para que regule las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa popular, ciñendo-

(69) E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Nápoles, 1958, pp. 24-27.

(70) En efecto, el anteproyecto de Constitución recogía una fórmula más amplia en la que no existía la remisión a la ley posterior y no se excluían las materias de ley orgánica (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, p. 683). La oposición de UCD a las instituciones de democracia directa operó en el sentido de restringir el ámbito de la iniciativa y de remitir la regulación de la misma a una ley orgánica. En este sentido son significativas las palabras de O. ALZAGA en el debate de la Comisión. En su opinión, «ninguno de los grandes países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido, si exceptuamos el caso de Suiza, que es una experiencia muy singular y difícilmente trasladable a la experiencia italiana, que, a juicio de la doctrina más generalizada, ofrece resultados contradictorios y a sopesar con cuidado» (*op. cit.*, p. 2927). El artículo, en una forma similar a la redacción definitiva, fue aprobado en Comisión por unanimidad. Debatido en el Pleno del Congreso de los Diputados, obtuvo una notable mayoría. Posteriormente, en la Comisión Mixta, se introdujeron como materias excluidas de la iniciativa legislativa popular las propias de la ley orgánica (*op. cit.*, p. 3716).

se a establecer límites en cuanto al número de firmas necesarias y sobre las materias que le están vedadas. Esta remisión a la ley orgánica obedeció a dos objetivos: en primer lugar, permitía suspender la eficacia de la institución hasta el momento que las Cámaras considerasen oportuno. En efecto, era opinión generalizada de la doctrina que no era posible el ejercicio de la iniciativa hasta que dicha norma hubiese sido elaborada (71). En segundo lugar, la amplia fórmula de remisión utilizada consentía que la ley orgánica de desarrollo incrementase las limitaciones establecidas en la Constitución.

Ambos temas quedaron resueltos con relativa prontitud cuando por la LO 3/1984, de 26 de marzo, las Cortes Generales regularon la iniciativa legislativa popular, cumpliendo así el mandato establecido en el artículo 87.3 de la Constitución. De esta forma, se disolvían los temores de que la institución quedase bloqueada, aunque se confirmaron los referidos al incremento de los obstáculos para ponerla en funcionamiento (72).

Para determinar, por tanto, la forma de ejercitar la iniciativa legislativa popular es necesario tener en cuenta tanto las disposiciones constitucionales como las establecidas en la LOILP. Junto a ello, es preciso tomar en consideración los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados que se refieren al tema (arts. 126 y 127).

### 1. *La titularidad de la iniciativa. La comisión promotora y el procedimiento de recogida de firmas*

En primer lugar, es necesario plantearse quiénes son los titulares de la iniciativa legislativa popular. La Constitución se muestra parca en este extremo, al indicar solamente, y entre los requisitos para su ejercicio, que se exigirán «no menos de 500.000 firmas acreditadas». El silencio que la Constitución española guarda en este extremo contrasta con la regulación que realizan del tema otras Constituciones europeas. Así, la Constitución suiza atribuye el derecho a los ciudadanos (art. 121); la italiana, al pueblo (artículo

---

(71) Por ejemplo, J. SANTAMARÍA, «Art. 87», en GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 889, y R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano de 1982, pp. 57-78.

(72) Expuestos, por ejemplo, por F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, p. 227.



lo 71), mientras que la austríaca menciona expresamente como titulares del derecho a los ciudadanos con derecho de voto.

La exposición de motivos de la LOILP parece aclarar este tema cuando afirma 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».

A pesar de esta afirmación, no parece posible considerar que en nuestro ordenamiento el pueblo sea titular de la iniciativa. En efecto, esta solución, que en la misma doctrina italiana ha levantado polémicas, a pesar de la redacción literal del artículo (73), debe descartarse por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por la misma naturaleza de iniciativa, que, como hemos visto, no atribuye al pueblo poderes directos, sino que se plantea como proyección de un derecho fundamental cuyos titulares son, en este caso, los individuos.

En segundo lugar, se debe extraer esta conclusión de la regulación que han hecho las normas que desarrollan la institución. Así, el artículo 108 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuando enumera los titulares de la iniciativa legislativa, incluye entre ellos, en su apartado 4, a los ciudadanos. El artículo 1 de la LOILP afirma 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». Como vemos, contrariamente a lo que dispone el preámbulo, titulares de la iniciativa resultan ser los electores. Vemos, por tanto, cómo esta última norma utiliza un concepto más restringido que la anterior. En efecto, como es sabido, ciudadanos son todos aquellos que, según las disposiciones del Código Civil (arts. 17-22), tienen atribuida la nacionalidad española, lo que les coloca en una relación especial de derechos y obligaciones frente al Estado. Frente a ello, sólo son electores los ciudadanos que reúnen los requisitos positivos y negativos que, en nuestro ordenamiento, aparecen establecidos en el título I, capítulo I, de la LO 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.

Así pues, titulares de la iniciativa son los electores, y el número mínimo

---

(73) Se enfrentan dos concepciones distintas sobre el tema. Por una parte, los defensores de que el pueblo es el titular efectivo de la iniciativa, que actúa en este caso como suprema potestad de gobierno a través de un instrumento de democracia directa (por ejemplo, E. BETTINELLI, *op. cit.*, p. 597). Por otra, los defensores de que titular es la fracción del cuerpo electoral que ha ejercitado el acto (por ejemplo, P. BISCARETTI, *Derecho constitucional*, Madrid, 1973, p. 421).

de firmas que deben reunirse es de 500.000. La LOILP ha mantenido este tipo mínimo previsto en la Constitución, despejando los temores, fundados en la propia redacción del artículo 87.3, de que dicho número fuese elevado (74). En este tema es necesario destacar cómo el número de firmas exigidas para ejercitar la iniciativa en nuestro ordenamiento es muy superior al exigido en otros países que conocen la institución. Así, en Austria bastan 200.000 firmas y en Italia 50.000. Suiza, para solicitar la reforma de la Constitución, exige que la iniciativa sea suscrita por sólo 100.000 electores.

El elevado número de firmas exigido en nuestro país, cuestión ya criticada durante el debate constitucional (75), obstaculiza notablemente el ejercicio de la iniciativa, sobre todo si tenemos en cuenta el plazo máximo de seis meses para su recogida establecido en el artículo 7.3 de la LOILP. En este sentido, hay que secundar la afirmación de que estos factores hacen «difícilmente viable esta forma de participación directa» (76).

Aunque titulares de la iniciativa sean, como acabamos de ver, los electores, la LOILP reconoce un fuerte protagonismo a la Comisión promotora de la iniciativa. Así, es ésta quien pone en funcionamiento el procedimiento presentando ante la Mesa del Congreso de los Diputados la documentación que acompaña la proposición de ley. A sus miembros corresponde la facultad de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y la obligación de velar por el proceso de recogida de firmas. Además, es quien puede reclamar y recibir la compensación económica por los gastos realizados.

A pesar de que la LOILP atribuye a este órgano tan importantes funciones, no establece claramente cuál sea su naturaleza jurídica ni, en especial, la relación entre el mismo y los signatarios de la iniciativa. El principal problema que plantea esta cuestión, y quizá el único que merece la pena destacar, es determinar si la Comisión promotora tiene la facultad de retirar libremente la iniciativa cuando ésta ha sido ya ratificada por los signatarios.

Esta cuestión ha sido resuelta de forma distinta en otros países que conocen la institución. Así, en Suiza se exige que en los pliegos de recogida de

---

(74) Expuestos, por ejemplo, por F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, p. 226.

(75) Véase, por ejemplo, la enmienda presentada por R. MORODO al anteproyecto de Constitución (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. I, p. 338), en la que se solicita que el número de firmas exigido sea rebajado al 10 por 100 de los electores.

(76) J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA y otros, *El régimen constitucional español*, vol. I, Madrid, 1983, p. 90.

firmas figuren los nombres de tres personas autorizadas a retirar la propuesta (77). En Italia, sin embargo, se plantea el mismo problema que estamos tratando y que recibe por la doctrina una respuesta en general negativa (78).

Ante el silencio de la LOILP en este tema, es necesario acudir al artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que establece como norma general para las proposiciones de ley de cualquier tipo que «la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto 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». Circunscrito, pues, el tema al período anterior al de la toma en consideración, cabe afirmar que tampoco en el mismo la Comisión promotora puede retirar la proposición. Esto podrían realizarlo sólo los proponentes, que en este caso son los 500.000 signatarios (79).

Distinta es, sin embargo, la facultad reconocida en el artículo 6.3 de la LOILP a la Comisión promotora de retirar la iniciativa antes de que haya recibido el apoyo de los electores y cuando se den ciertos supuestos. Se exige en primer lugar que el Tribunal Constitucional ratifique la inadmisión de la iniciativa decidida por la Mesa. En segundo lugar, que la irregularidad afecte sólo a determinados preceptos. Si se dan estos dos requisitos, la Comisión promotora puede decidir entre desistir de la iniciativa o subsanarla, efectuando las modificaciones correspondientes. Como vemos, es una situación límite, y además, la proposición ha sido previamente declarada inadmisibles por el Tribunal Constitucional.

Relacionado con el tema que estamos tratando, es necesario analizar el procedimiento de recogida de firmas, que aparece detallado en los artículos 7-11 de la LOILP. En la regulación del mismo deben haber influido no-

---

(77) L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 122.

(78) Así, E. BETTINELLI señala que la proposición de ley podrá retirarse sólo cumpliendo los requisitos y formas exigidos para su presentación (*op. cit.*, p. 619). En el mismo sentido, E. SPAGNA MUSSO (*op. cit.*, p. 85), C. MORTATI (*op. cit.*, p. 734) y F. CUOCOLO (*op. cit.*, p. 122) consideran bastante que lo requieran un número de firmantes suficiente como para hacer descender el número de signatarios por debajo del mínimo exigido.

(79) Excepcionalmente, la Ley de 27 de diciembre de 1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, dispone el derecho de la Comisión promotora a retirar la proposición de ley durante la tramitación parlamentaria si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa.

tablemente las leyes que desarrollan la institución en otros países y que, en general, responden también a principios comunes (80).

El órgano encargado de controlar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas es, según el artículo 7 de la Ley, la Junta Electoral Central. De esta forma, la ley española se ha inclinado por el modelo austríaco, que atribuye dichas facultades a las máximas autoridades electorales, confiando en su independencia. Frente a ello, el modelo italiano confiere la verificación y el cómputo de las firmas a la Cámara donde la iniciativa haya sido presentada, modelo seguido por algunas Comunidades Autónomas en nuestro país.

La LOILP atribuye a la Junta Electoral Central numerosas funciones para el desempeño de su misión. En efecto, le corresponde la tarea de notificar a la Comisión promotora la admisión de la proposición (decidida previamente por la Mesa del Congreso de los Diputados), sellar y numerar, en cuarenta y ocho horas, los pliegos para la recogida de firmas y proceder a la comprobación y recuento definitivo de las mismas. Su función finaliza con la remisión al Congreso de los Diputados de una certificación acreditativa del número de firmas válidas.

En el cumplimiento de su tarea de velar por la pureza del procedimiento, la Junta Electoral Central recibe la colaboración de las Juntas Electorales Provinciales. Son éstas, en efecto, las que, en un plazo máximo de quince días, proceden a comprobar y contar las firmas recogidas dentro de su ámbito territorial, remitiéndolas posteriormente al órgano superior.

Como afirmábamos anteriormente, corresponde a la Comisión promotora la tarea de llevar a cabo la recogida de firmas, una vez que, admitida la proposición por la Mesa del Congreso de los Diputados (según el procedimiento que analizaremos más adelante), la Junta Electoral Central se lo notifique.

El procedimiento aparece regulado en la LOILP con gran detalle y rodeado de garantías. Este hecho asegura la pureza del mismo, impidiendo cualquier tipo de manipulaciones, pero al tiempo, dificulta su realización, haciendo más complejo el ejercicio de la iniciativa. La recogida de firmas debe realizarse en papel de oficio, previamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central. Cada pliego deberá contener, por otra parte, el texto íntegro de la proposición.

---

(80) Así, la Ley italiana de 25 de mayo de 1970, número 352; la Ley Federal austríaca de 16 de junio de 1931, y la Ley Federal suiza sobre Derechos Políticos, de 1976, y la de 23 de marzo de 1962, sobre procedimiento para las iniciativas populares de revisión de la Constitución.

En dichos pliegos deberán firmar los signatarios. Junto a la firma, la ley exige que se indiquen otra serie de datos, en particular nombres y apellidos del elector, número del DNI y municipio en cuyas listas se halle inscrito. De la mención de estos datos se puede fácilmente deducir los requisitos que, acto seguido, exige la ley para, por una parte, verificar que la firma sea auténtica y, por otra, comprobar que el signatario reúna los requisitos para ser considerado elector.

La autenticación de las firmas corresponde, en principio, a una serie de sujetos públicos (notarios, secretarios judiciales y secretarios municipales). Pero la ley, para agilizar el proceso, crea la figura de los fedatarios especiales. Estos son personas designadas por la Comisión promotora que, reuniendo una serie de requisitos (81), cumplen la función de dar fe de la autenticidad de las firmas.

La condición de elector de los signatarios se demuestra, a su vez, mediante certificado que acredite la inscripción de los mismos en el censo electoral como mayores de edad.

## 2. *El ámbito de la iniciativa legislativa popular*

El artículo 87.3 de la Constitución, junto a exigir como requisito el número de firmas indicado, enumera una serie de materias en las cuales la iniciativa legislativa popular no puede ejercitarse. En efecto, señala que «no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

Esta lista de materias debe ampliarse con aquellas otras que la Constitución considera, en otros preceptos, como exclusivas de determinados órganos en materia de iniciativa. Así, los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.7) o los proyectos de planificación (art. 131), cuya iniciativa corresponde solamente al Gobierno. Cabe destacar que estos últimos temas no constituyen un límite sólo de la iniciativa de los electores, sino de todos los demás órganos que, en nuestro ordenamiento, tienen reconocida esta facultad.

Este conjunto de materias aparecen enumerados en el artículo 2 de la

---

(81) Dichos fedatarios deberán ser españoles, estar en posesión plena de sus derechos civiles y políticos y carecer de antecedentes penales. Deberán jurar o prometer dar fe de la autenticidad de las firmas, incurriendo, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la ley.

LOILP, que, en definitiva, se limita a reiterar las disposiciones constitucionales sobre el tema. Olvida, sin embargo, recoger otra de las materias que, según el artículo 166 de la Constitución, queda excluida de la iniciativa legislativa popular: la reforma de la Constitución.

Junto a este amplio conjunto de cuestiones en las que, por expresa prohibición constitucional, los electores no pueden ejercer su iniciativa, la LOILP ha añadido, en su artículo 5, una serie de causas que motivan la inadmisión de la iniciativa. Algunas de ellas son de naturaleza puramente procedimental; otras, sin embargo, se definen en razón de la materia sobre la que versa la iniciativa, por lo que pueden considerarse nuevos límites materiales a la misma.

Una vez expuesto el panorama general de la cuestión que vamos a tratar, es necesario analizar con más detalle los límites constitucionales a la iniciativa legislativa popular y, posteriormente, las denominadas en la LOILP causas de inadmisión.

#### a) *Las materias excluidas en la Constitución*

Para comprender en profundidad las primeras, es necesario explicar, aunque sea brevemente, su origen.

El dato más significativo en este tema reside en constatar cómo los límites de igual o parecida naturaleza que nuestra Constitución impone a la iniciativa de los electores son los que, en general, afectan al referéndum de iniciativa popular. En ninguno de los textos constitucionales que recogen o recogieron la figura, la iniciativa popular, legislativa o de reforma constitucional, aparecían estas prohibiciones. La única excepción la constituye el proyecto de Constitución elaborado por CONDORCET en 1793, en el que, como vimos en su momento, iniciativa popular e iniciativa de referéndum aparecían entremezcladas (82).

Así pues, comprender la naturaleza de dichos límites exige analizar, brevemente, cómo actúan en relación al referéndum, dado que en la evolución del constitucionalismo sólo afectaron a éste.

El origen de la cuestión se halla en el artículo 89.2 de la Constitución suiza, en el que se confiere a los ciudadanos la facultad de solicitar que sometan a referéndum las leyes y decretos federales de alcance general. Con ello quedan excluidos del mismo los decretos federales sin carácter obliga-

---

(82) Véase pp. 5 y ss.

torio general. Sólo en una Ley de 1962 se aclaró el alcance de cada una de estas normas. La forma de ley o decreto federal de contenido general queda limitada a reglas generales y abstracias, que imponen obligaciones o crean derechos a las personas, que regulan la organización, competencia o tarea de los poderes públicos y que fijan un procedimiento. El carácter de ley o decreto depende de la duración de la norma, limitada para los segundos. Todas las restantes disposiciones o actos administrativos revestirán la forma de decreto simple, exento de control popular (83).

En la práctica, se suelen emanar bajo esta forma importantes actos de competencia de la Asamblea, tales como operaciones financieras y el presupuesto (84).

También los decretos de autorización para ratificar tratados internacionales se adoptan como decretos sin carácter general (85). Por tanto, de manera indirecta, todas las materias que acabamos de enumerar quedan, entre otras, excluidas del referéndum.

El tema pasó posteriormente a la Constitución de WEIMAR, que, en lo que se refiere a instituciones participativas, pretendió inspirarse en la Constitución helvética. En su artículo 73 se configuraba el referéndum facultativo de iniciativa popular, del que se excluían, sin embargo, la ley de presupuestos y las leyes sobre impuestos o relativas a retribuciones. Sólo el presidente podía provocar una decisión popular sobre estos temas. Ya entonces comenzó a plantearse la polémica, luego resurgida en Italia (aunque con algunas variantes), acerca de si estos límites debían aplicarse también a la iniciativa popular, dado que, como sabemos, éste podía culminar con un referéndum (86).

Fue, sin embargo, la Constitución española de 1931 el texto que más contribuyó a delimitar definitivamente las materias excluidas del referéndum de iniciativa popular. Influida seguramente por la Constitución de WEIMAR, la Comisión, en el dictamen que se vio forzada a realizar durante el debate parlamentario, introdujo el referéndum facultativo de iniciativa popular (87).

(83) L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 127.

(84) Sobre el tema, M. BATTIELLI, «Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera», en *Il Politico*, abril 1973, pp. 11-32.

(85) Ello exigió que posteriormente la Constitución fuese reformada para añadir los apartados 3, 4 y 5 del artículo 89, en los que se enumeran los tipos de tratados que pueden ser sometidos a referéndum.

(86) Sobre el tema, L. AGUIAR, *op. cit.*, p. 93, y C. SCHMITT, *op. cit.*, p. 257, en la que se muestra partidario de dicha limitación.

(87) Véase p. 19.

Sin embargo, excluyó del mismo «la Constitución, las leyes complementarias de la misma, los Estatutos regionales y las leyes de presupuestos» (88).

Como vemos, la reforma de la Constitución quedaba expresamente excluida de este tipo de referéndum, lo que, por otra parte, confirmaba el artículo 125 del texto definitivo, que atribuía la iniciativa en este tema exclusivamente al Gobierno y a la cuarta parte de los miembros del Parlamento.

Además, quedaban excluidas las leyes complementarias de la Constitución, por las que la Comisión entendía todas aquellas que, siendo de desarrollo directo de la Constitución, apareciesen mencionadas en el propio texto como tales (89). El objetivo que se intentaba conseguir con estos límites era, por una parte, consolidar la existencia de la propia Constitución y, por otra, evitar que grupos minoritarios pudiesen paralizar la necesaria obra de desarrollo de la misma que debían realizar las Cortes Constituyentes.

Estas limitaciones que acabamos de señalar constituyen los antecedentes más próximos de los límites paralelos que los artículos 87.3 y 166 de nuestra Constitución actual imponen a la iniciativa legislativa popular. El cambio más notable radica en que, en vez de leyes complementarias de la Constitución, el texto de 1978 se refiere a las leyes orgánicas que, a la postre, responden a iguales principios.

La referencia que aparecía en el texto de la Comisión a las leyes de presupuestos fue cambiada, por enmienda de un grupo de diputados, por la mención, de contenido muy distinto, a las leyes tributarias (90). Las razones de incluir esta materia entre las prohibidas a la iniciativa de referéndum fueron bien explicadas por FRANCO LÓPEZ, de la minoría de Acción Republicana. Para el diputado, «en estas cuestiones, sobre todo cuando los Gobiernos piden grandes sacrificios a los pueblos, no es muy raro el ver a la opinión que se ponga de acuerdo para negar los recursos al Gobierno... yo digo que cuando los Gobiernos y los partidos tienen la responsabilidad del gobierno, muchas veces en contra de la popularidad, en contra de la opinión, llevan a cabo un programa de reformas tributarias que supone grandes sacrificios para el país, porque así lo requiere el bien de la nación y la salud de la patria» (91).

---

(88) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 64, 28 de octubre de 1931, p. 1997.

(89) *DS cit.*, pp. 1986-1987. Intervención de CORDERO.

(90) Por otra parte, el artículo 107 de la Constitución reservaba la iniciativa de los presupuestos al Gobierno.

(91) *DS cit.*, p. 2004.



Como vemos, en aquel momento se temía que, por medio del referéndum, se intentara bloquear cualquier intento de reformar el sistema impositivo en sentido progresista.

La exclusión de los Estatutos de Autonomía obedeció a otras razones. Según N. PÉREZ SERRANO, se estableció «para huir de pasionalismos en esta materia», junto al hecho de que, por disposiciones constitucionales, dichas normas debían avalarse por una decisión popular en la región (92).

El artículo 66 del texto definitivo de la Constitución incluye entre las materias en las que el pueblo no puede solicitar un referéndum una categoría que no había sido prevista por la Comisión constitucional: las leyes de ratificación de los Convenios Internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones.

La adición de esta materia se debió a una enmienda de MADARIAGA. En sus propias palabras, «por mi experiencia del referéndum suizo, sé que es un peligro muy grande, pues el pueblo, a pesar de ser soberano, no entiende de tratados internacionales» (93).

La influencia del artículo 66 de la Constitución de 1931 fue notable en el posterior constitucionalismo europeo. Así, la Constitución italiana de 1947 incluye entre las materias en las que no cabe la iniciativa de referéndum las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto y de autorización para ratificación de tratados internacionales (art. 75). Durante largo tiempo la doctrina italiana ha debatido, como ocurrió en Weimar, si deben extenderse estos límites a la iniciativa legislativa popular. La propia práctica de la iniciativa, admitida en distintas ocasiones sobre estas materias, así como la distinta naturaleza de ambas instituciones, ha llevado a la mayoría de la doctrina a negar estos efectos extensivos (94).

Sin embargo, esta polémica debió pesar en los redactores de nuestra Constitución. Aunque no faltaron algunas voces que señalaron la necesidad

---

(92) *La Constitución española*, Madrid, 1932, p. 243.

(93) *DS cit.*, p. 2005.

(94) Sobre las posturas mantenidas por los distintos autores, véase E. SPAGNA Musso, *op. cit.*, p. 84, nota 75. Quizá el autor más contundente, en el sentido de aplicar a la iniciativa popular los límites del referéndum, sea G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1972, p. 248. Las razones que expone son que, en algunos casos (ley de presupuestos y de ratificación de los tratados), la iniciativa corresponde sólo al Gobierno. Por otra parte, la iniciativa popular en materia tributaria y de indulto o amnistía puede provocar tanta conmoción como el referéndum abrogativo.

de suprimir los límites materiales (95), desde un principio, y con pocas variaciones en el proceso de elaboración del texto, se aplicaron a la iniciativa legislativa popular los límites que no existen en otros modelos europeos, y que son, sin embargo, característicos del referéndum facultativo de iniciativa popular. En esta decisión no se tuvieron en cuenta las distintas naturalezas de ambas instituciones, por lo que las limitaciones que les afectan deben obedecer también a diferentes razones. En efecto, como afirma F. CUOCOLO, las exclusiones en el caso del referéndum abrogativo pretenden evitar que ciertas leyes se sometan a la decisión popular, dado que el cuerpo electoral puede no tener en cuenta el conjunto de intereses del Estado. Esta razón, sin embargo, no es aplicable al caso de la iniciativa popular, dado que la facultad de los ciudadanos se limita a propulsar el procedimiento legislativo y, a pesar de la relevancia política que esto pueda suponer, sólo a la Cámara compete decidir sobre la propuesta presentada (96).

Una vez analizado el origen de los temas excluidos de la iniciativa legislativa popular, es necesario determinar cuáles son las razones de su existencia, así como su extensión. Con ello, indirectamente, determinaremos el ámbito material de la iniciativa.

Las causas que condujeron a excluir las materias indicadas son de distinta naturaleza (97). A veces, las motivaciones fueron estrictamente políticas. Este es el caso, por ejemplo, de la prerrogativa de gracia. Como es sabido, el artículo 62.i) de la Constitución atribuye al Rey el derecho de gracia, que, en definitiva, consiste en la facultad de conceder indultos. Esta atribución es, sin embargo, formal, dado que, como ocurre con todas las otras prerrogativas del monarca en el ejercicio de su función simbólica y moderadora, constituye un acto debido, cuyo contenido ha sido previamente determinado por otros órganos constitucionales (98). La naturaleza del derecho ha sido definida por E. SOBREMONTÉ como «el derecho del Estado, como único titular del derecho de castigar, a renunciar, en todo o en parte, a la imposición de la pena, o si ha sido ya impuesta por los Tribunales, a exigir su cumplimien-

(95) Así la enmienda de RAÚL MORODO, como portavoz del Grupo Mixto (*Constitución española...*, p. 338).

(96) F. CUOCOLO, *op. cit.*, pp. 71-72.

(97) La clasificación de las causas utilizada está inspirada en la realizada por M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milán, 1983, pp. 108-110, en relación a las causas de inadmisibilidad del referéndum en la Constitución italiana.

(98) Sobre el tema, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, vol. II, pp. 32 y ss.

to» (99). Como vemos, por su propia naturaleza, el ejercicio de esta facultad puede conllevar una motivación y una utilización de carácter político. En efecto, reconocer iniciativa al pueblo en este tema se podría prestar a una instrumentación demagógica por parte de ciertos grupos, que presionarían para conseguir la gracia para determinados delincuentes de connotación política (100).

Otras causas que motivaron la exclusión de materias a la iniciativa legislativa popular tienen, sin embargo, una motivación no solamente política, sino también de carácter jurídico. Así, por ejemplo, el sustraer de la iniciativa de los electores la presentación de los Presupuestos Generales del Estado o los proyectos de planificación, responde a la necesidad de mantener inalterado el delicado equilibrio que nuestra Constitución establece en la relación Gobierno-Parlamento y respetar la función de dirección política que la Constitución atribuye al primero. Por otra parte, la exclusión de otras materias, como las de naturaleza tributaria o de carácter internacional, pueden estar motivadas por la necesidad de respetar el principio representativo que subyace a todo el articulado de la Constitución. En este sentido, M. RAMÍREZ ha puesto de manifiesto el protagonismo que el Parlamento ha tenido en el establecimiento de los tributos, y que está en los orígenes de la propia institución (101). El mismo argumento puede servir para explicar la necesidad de mantener inalteradas las facultades que las Cortes Generales tienen atribuidas en materia de relaciones internacionales en el capítulo tercero del título III de la Constitución, hecho que se pone de manifiesto también en que constituyen uno de los temas cuya aprobación no puede ser delegada en las Comisiones (art. 75.2). Pero, como es evidente, si la iniciativa popular se ha prohibido en ambos temas es también para evitar excesos demagógicos, tales como presentar iniciativas para la supresión de determinados impuestos o para presionar a los poderes públicos en delicadas cuestiones de política exterior.

Sin embargo, en el tema donde más se entrecruzan las motivaciones políticas y las jurídicas es en la exclusión que el artículo 166 hace de la reforma de la Constitución. La forma en que se elaboró este artículo ha sido analizada en numerosas ocasiones (102), por lo que quizá sea necesario poner de mani-

(99) J. E. SOBREMONTA MARTÍNEZ, *Indultos y amnistía*, Valencia, 1980, p. 17.

(100) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, vol. I, p. 90.

(101) M. RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 143.

(102) Por ejemplo, R. SÁNCHEZ FERRIZ, «El título X de la Constitución de 1978. La reforma constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Va-

fiesto tan sólo que, prevista en el anteproyecto de Constitución, fue suprimida en la Comisión constitucional del Congreso, dando lugar a un debate no excesivamente profundo. Las causas que motivaron la exclusión de la iniciativa popular en este tema fueron algunas de carácter técnico. Así, P. DE VEGA ha puesto de manifiesto cómo resultaba superfluo atribuir iniciativa para la reforma de la Constitución a las Asambleas de los territorios autónomos si se reconocía la iniciativa popular (103). Aunque, igual que el senador C. OLLERO en el debate, la intención era suprimir la facultad atribuida a las Comunidades Autónomas, lo cierto es que fue la iniciativa popular la que resultó sacrificada. Pero fueron motivaciones también políticas las que incidieron en este fenómeno. J. PÉREZ ROYO, resaltando el carácter esencialmente representativo de nuestra democracia, considera que el problema real en estos momentos no es la dialéctica democracia representativa-democracia directa, sino incrementar el grado de madurez alcanzado por la sociedad civil para poder autodirigirse en el Parlamento. Para el autor, «cualquier otro planteamiento tiene un componente utópico, que acaba siendo reaccionario, en la medida en que supone un retroceso efectivo en la forma civilizada de la organización de poder». Por ello, los instrumentos de democracia directa, y en particular la iniciativa de reforma, haciendo la competencia al sistema representativo, aún no consolidado en España, supondrían «abrir la puerta a un elemento de confusión», dada su posible utilización por las fuerzas sociales para, al margen de los partidos, perturbar los elementos esenciales del sistema vigente (104).

Otro problema de distinta índole consiste en delimitar el ámbito de las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular. En algunos casos la tarea no es excesivamente ardua, dado que, por su propia naturaleza, no plantean especiales problemas. Así, por ejemplo, ocurre con la prerrogativa de gracia, la reforma de la Constitución o la presentación de los Presupuestos Generales del Estado.

En otros, la tarea se ve simplificada por el hecho de que ha sido objeto de análisis detallados por la doctrina, en relación con otras cuestiones. Este

---

lencia, 1980, pp. 497-498, y M. CONTRERAS, «La reforma de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 409-410.

(103) «La reforma constitucional», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1981, p. 222.

(104) «Algunas reflexiones sobre el título X de la Constitución», en *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11, primavera-verano 1984, p. 437.

es, por ejemplo, el tema de las materias propias de ley orgánica (105). Sobre el mismo, es necesario resaltar cómo, a pesar de la interpretación restrictiva realizada por el Tribunal Constitucional, que las considera figuras excepcionales necesarias sólo para el desarrollo legislativo directo de las materias que les están reservadas (106), son numerosísimas las que la Constitución les atribuye y que, por tanto, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular (107).

El problema es todavía mucho más complejo y delicado en otras materias. Así, es realmente difícil esclarecer a qué se refiere nuestra Constitución cuando excluye de la iniciativa las materias tributarias y de carácter internacional. Es curioso observar cómo este problema no ha llamado la atención de la doctrina ni tan siquiera en Italia, donde aparecen como materias sustraídas al referéndum abrogativo. En efecto, autores como C. LAVAGNA o C. MORTATI, que tratan el tema en sus obras generales (108), o E. DE MARCO, que dedica al tema un estudio específico (109), se preocupan tan sólo de entrar en la polémica acerca del carácter tasado o abierto de las causas de exclusión que figuran en el artículo 75 de la Constitución italiana.

Quizá la razón de esta desatención estriba en que es casi imposible determinar *a priori*, y teniendo en cuenta tan sólo el tema indicado, cuál puede ser el ámbito de dichas materias. En efecto, de lo que la Constitución entiende por materias tributarias o internacionales caben dos distintos tipos de interpretaciones, una restrictiva y otra extensiva, dependientes ambas del contenido que se dé a la idea de participación.

Así, si se parte de un concepto amplio de participación, la interpretación de los límites a la iniciativa sería restrictiva. Argumentos a favor de esta postura serían, por una parte, el mandato del artículo 9.2 de nuestra Cons-

---

(105) Baste citar, sólo a título de ejemplo, los estudios de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981; A. GARRORENA, «Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980.

(106) Sobre el tema, J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Madrid, 1984, pp. 58-68.

(107) Véase, por ejemplo, la enumeración de las mismas realizada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1980, p. 137.

(108) C. MORTATI, *op. cit.*, vol. II, pp. 845-849; C. LAVAGNA, *Istituzioni...*, páginas 340-341.

(109) E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Ed. Padova, 1974.

titución, que impone precisamente a los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos. Por otra, la consideración de que la participación del artículo 23.1, del que la iniciativa legislativa popular es una proyección, es en sí un derecho fundamental, lo que exige una interpretación restrictiva de los límites que puedan afectarle.

Frente a ello, cabe realizar otra interpretación, extensiva en cuanto a los límites y restrictiva en lo que se refiere al ámbito de la iniciativa. Esta podría fundamentarse en el carácter esencialmente representativo que los constituyentes quisieron dar a nuestra democracia, hecho que, efectivamente, se pone de manifiesto en los debates de la Constitución. En definitiva, partir de la idea de que la filosofía que inspiró este tema está más cerca de MONTESQUIEU que de ROUSSEAU (110). En nuestro ordenamiento, por tanto, los protagonistas de la vida política serían los partidos políticos, en cuanto cauce fundamental para la elección de los representantes. Según esta concepción, las instituciones de participación directa constituirían excepciones a la forma ordinaria de participación representativa, cuya eficacia debería limitarse para evitar manipulaciones por fuerzas políticas minoritarias o distorsiones en la relación entre elector-elegido.

Realmente éste es el espíritu que inspiró la redacción del artículo 87.3 de la Constitución y de la LOILP, en cuya exposición de motivos se manifiesta claramente la desconfianza ante la institución. Así, afirma que «la regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría».

Esta orientación, de persistir, podría conducir a la práctica anulación de la iniciativa popular. Bastaría para ello interpretar ampliamente los límites a los que nos estamos refiriendo y considerar, por tanto, inadmisibles cualquier iniciativa popular que directamente o de forma tangencial tuviese alguna relación con ellos. En torno a este tema es necesario tener en cuenta que la LOILP ha restringido en mayor medida el ámbito de la figura al añadir un amplio número de causas de inadmisibilidad (que analizaremos poste-

---

(110) A. GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 1984, p. 148.

riormente) a los límites materiales impuestos en la Constitución. Pero el peligro de restar toda eficacia a la institución podría aún incrementarse si los órganos encargados de analizar la admisibilidad de la iniciativa interpretarían ampliamente las materias excluidas.

Hasta el momento, los únicos conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional acerca de proposiciones de ley populares enlazan directamente con el tema que estamos tratando, y más precisamente con la delimitación de la materia tributaria. En efecto, el Tribunal acordó declarar inadmisibles (111) dos recursos de amparo presentados ante la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a tramitar sendas iniciativas populares, de contenido muy similar y presentadas por las mismas personas. Ambas proponían la creación de una pensión para administradores familiares, recaudadas mediante el establecimiento de un ahorro a todas las familias, que debería ser recaudado por un organismo público. La diferencia entre ellas radicaba en el carácter de dicha aportación. En efecto, la primera de ellas establecía que debía tener carácter obligatorio, por lo que la Mesa del Congreso de los Diputados y el Tribunal Constitucional denunciaron su naturaleza fiscal, lo que la hacía inadmisibile. Frente a ello, la segunda iniciativa preveía que la prestación pecuniaria tuviese carácter voluntario, lo que no impidió que las instituciones antes citadas siguiesen considerándola inadmisibile, entre otros motivos por conservar el carácter tributario. En palabras del Tribunal Constitucional, la supresión del carácter obligatorio «no altera, por sí sola, la esencial dimensión tributaria de la iniciativa que ha tratado de ejercitarse nuevamente», sino que, del conjunto de la proposición se desprende la intención de «constituir un sistema de previsión de carácter semejante al de la Seguridad Social, sistema que más bien resulta de naturaleza tributaria, o al menos parafiscal, según criterios generalmente aceptados» (112).

La afirmación realizada por el Tribunal Constitucional parece contener una configuración restrictiva de la iniciativa legislativa popular, en la medida en que, en esta ocasión, ha dado a la materia tributaria, límite de la institución, una interpretación extensiva. En efecto, frente a las afirmaciones del Tribunal Constitucional, para amplios sectores de la doctrina, el carácter de obligatoriedad es esencial para poder definir el tributo, dado que sólo tienen este carácter las prestaciones económicas con carácter coactivo. En

---

(111) Autos de 16 de enero y 18 de septiembre de 1985, *B/C*, núms. 54-55, octubre-noviembre de 1985.

(112) Auto de 18 de septiembre, *B/C* cit., pp. 1381-1382.

este sentido, por ejemplo, F. SAINZ DE BUJANDA afirma que los tributos «son obligaciones que surgen independientemente de la voluntad del contribuyente, por ministerio de la ley, cuando se da un supuesto de hecho (obligaciones *ex lege*)» (113).

En todo caso, no es básicamente en las cuestiones de fondo donde el Tribunal Constitucional mantiene una visión restrictiva de la institución, dado que éstas se tratan de forma breve y que, junto a la citada, aparecen otras causas de inadmisión. El dato que permite deducir esta actitud deriva, más bien, del procedimiento seguido para resolver la cuestión, y que consiste en declarar inadmisibile el recurso de amparo en vez de utilizar otras vías distintas, que como veremos posteriormente permiten un control adecuado de la iniciativa legislativa popular al tiempo que no obstaculizan su desarrollo.

A pesar de ello, y a costa de resultar reiterativos, es necesario recordar la naturaleza de la iniciativa legislativa popular. A diferencia de la iniciativa de referéndum, capaz de movilizar a todo el cuerpo electoral, los efectos de nuestra institución son exclusivamente los de elevar al Parlamento cuestiones para que dicho órgano, si lo estima conveniente, las debata. Por esta razón, es menester considerar que los límites impuestos por la Constitución y la LOILP son ya de por sí suficientes (si no excesivos) para garantizar un uso adecuado y no abusivo de la institución. Por ello, la interpretación adecuada debería conducir a restringir dichas limitaciones, ampliando con ello el ámbito de la iniciativa legislativa popular hasta el máximo que permita el ordenamiento jurídico. Operar de otra forma supondría no ya restringir la eficacia de la institución, sino anularla casi por completo.

#### b) *Las causas de inadmisión de la iniciativa*

Como señalábamos al comenzar a tratar el tema del ejercicio de la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento jurídico, la LOILP ha establecido, en su artículo 5.2, una serie de causas que pueden motivar que la Mesa del Congreso de los Diputados resuelva la inadmisión de la proposición.

El establecimiento de las mismas, que ha dado origen a críticas en la

---

(113) *Notas de Derecho financiero*, tomo I, vol. 2.º, pp. 114-118, Madrid, 1976, p. 115. En igual sentido, J. J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho financiero español*, Madrid, 1985, p. 212.



doctrina (114), mereció ya comentarios desfavorables durante el debate legislativo. Principalmente se puso en duda la constitucionalidad de la disposición, dado que imponía nuevos límites a la iniciativa legislativa popular, distintos a los dispuestos en el artículo 87.3 de la Constitución, cuyo carácter es tasado y no admite ampliaciones a otros supuestos (115). En defensa del texto de la Comisión se argumentó que, efectivamente, la Constitución imponía directamente unos límites a la iniciativa legislativa popular, pero que delegó en la posterior ley orgánica la fijación de los requisitos y formas de ejercicio de la misma, por lo que deben considerarse válidos todos los que no entren en contradicción expresa con el texto constitucional (116).

Lo cierto es que la inadmisión que aparece en el artículo 5.2 de la LOILP tiene una naturaleza distinta a la de los límites establecidos en el artículo 87.3 de la Constitución. A pesar de la dificultad de establecer un concepto claro y unívoco de admisión, puede deducirse en qué consiste para nuestro derecho parlamentario a través del análisis de las normas de los propios Reglamentos en los que aparece mencionada.

Analizando el RCD vemos cómo el artículo 31.4 establece como función atribuida a la Mesa «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Esta tarea, que le es propia por ser órgano rector de la Cámara y por la imparcialidad que se le presume por su carácter institucional (117), se despliega en numerosos actos de los que realiza. Así, cuando analiza la admisibilidad de las mociones de censura (art. 176.1), cuando califica los escritos de interpelación (art. 181.2) o en el momento de excluir determinadas preguntas (art. 186.2).

El artículo que, sin embargo, establece más claramente en qué consiste el análisis de admisibilidad es el que, precisamente, se refiere a la iniciativa legislativa popular. Así, el artículo 127 señala que la tarea que le corresponde a la Mesa es «verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos». Esta facultad aparece atribuida a la Mesa del Congreso de los Diputados no sólo en relación con la iniciativa legislativa popular, sino tam-

(114) Véase, por ejemplo, M. RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 150; M. HERRERO LERA, *op. cit.*, p. 240, y J. SANTAMARÍA, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 1265.

(115) Por ejemplo, las intervenciones de M. VIZCAYA y PÉREZ ROYO en el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados (Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 79, 1983, pp. 3812-3813).

(116) Intervención de JOVER I PRESA, *DS cit.*, p. 3816.

(117) F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 130.

bién en otros casos, pero siempre dentro del procedimiento legislativo. Así, el mismo artículo 127 obliga a un examen de admisibilidad en el caso de que la iniciativa provenga de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y el artículo 136 de la misma norma obliga a dicho órgano a analizar si los proyectos de Estatutos recibidos cumplen los requisitos constitucionalmente admitidos, disponiendo que si no fuese así, o si los textos presentaran algún defecto de forma, se suspenda su tramitación.

Por tanto, podemos afirmar que mientras los límites materiales establecidos en el artículo 87.3 delimitan el ámbito de la iniciativa, la inadmisión actúa cuando no se cumplen los requisitos, de forma o de fondo, exigidos en la Constitución y en la LOILP. Así, la primera causa de inadmisión que establece el artículo 5.2 de la LOILP es precisamente que la iniciativa tenga por objeto alguna de las materias excluidas, dado que ello supone el incumplimiento de un requisito establecido por el ordenamiento jurídico.

Centrándonos en el análisis de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 5.2 de la LOILP, podemos observar cómo los tres primeros supuestos se refieren a la proposición en sí, y constituyen requisitos negativos y referidos tanto a la forma como al contenido de la iniciativa.

Respecto a este último, el artículo 5.2.a) prohíbe, como ya hemos señalado, que la iniciativa tenga por objeto algunas de las materias excluidas en la Constitución. El párrafo c), refiriéndose siempre al contenido del acto, considera como causa de inadmisión el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí. La redacción de este apartado fue quizá el tema que levantó mayor polémica durante el debate de la LOILP, en la medida en que varios grupos parlamentarios consideraban que su configuración en proyecto de ley reconocía a la Mesa del Congreso de los Diputados un poder excesivamente discrecional (118).

Lo cierto es que este apartado se aproxima a la exigencia que la Constitución suiza establece a las iniciativas de reforma constitucional para que versen sobre un solo objeto. En Italia este tema, en relación con la iniciativa de referéndum, ha dado lugar a distintas sentencias de la Corte Costituzionale, declarando inadmisibles aquellas que carezcan de homogeneidad, especifican-

---

(118) El proyecto de ley remitido al Congreso de los Diputados prohibía que el texto de la proposición «careciera de unidad substantiva» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, núm. 48-1, de 4 de julio de 1983, serie A). Durante el debate en el Congreso y en el Senado, a instancia fundamentalmente del Grupo Popular y del Grupo Vasco, se adoptó el texto definitivo.

do y ampliando este carácter en las notas de «univocidad, claridad, sencillez y coherencia» (119).

Volviendo al tema en nuestro ordenamiento jurídico, la disposición puede cumplir un eficaz papel positivo al evitar que los signatarios de la iniciativa, para apoyar sólo un aspecto de la proposición, se vean obligados a aceptar temas que, sin embargo, no son de su agrado. Pero al tiempo constituye, sin duda alguna, un peligro para los promotores de la iniciativa, en cuanto que los criterios para establecer si una proposición es internamente homogénea no son claramente determinables y puede fácilmente encubrir resoluciones discrecionales, tomadas en virtud de criterios políticos.

El apartado *b)* del artículo 5 de la LOILP se refiere, sin embargo, a la forma de la iniciativa. En efecto, considera inadmisibles aquellas proposiciones que no hayan cumplimentado los requisitos establecidos en el artículo tercero y que se refieren al escrito de presentación.

Este artículo define nuestra iniciativa legislativa popular como formulada en la medida en que, entre los documentos que la Comisión promotora debe presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados, figura «el texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos». Junto a ello debe figurar un documento en el que se detallen las razones que justifican la proposición. Este documento, que no aparecía en la redacción del proyecto de ley de ILP, se puede equiparar, en cierta forma, a la exigencia que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados acerca de que las proposiciones y proyectos de ley vayan acompañados, junto a la exposición de motivos, de una exposición «de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (arts. 109 y 124) (120).

La importancia de este documento radica en que es el primero en ser leído en el debate sobre la toma en consideración que debe llevar a cabo el Pleno de la Cámara en caso de que la proposición sea admitida, por lo que los promotores deberán cuidar especialmente la exposición de las razones que hacen necesaria su propuesta. Por último, entre la documentación que debe presentarse figura la relación de los miembros que componen la Comisión promotora, con expresión de los datos personales de los mismos. Es curioso observar cómo la LOILP no exige un número mínimo para la composición de este órgano.

(119) Sobre el tema, M. RAVERAIRA, *op. cit.*, p. 210, y F. MODUGNO, «L'ammissibilità del referendum tra sovranità popolare e autonomia regionale», en *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. I, Milán, 1982, pp. 879-900.

(120) En una línea parecida, J. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 87.

Quizá por el hecho de que estos requisitos del artículo 3.2 se refieran únicamente al aspecto formal de la iniciativa, se declaran subsanables. En efecto, el artículo 5.2.b) afirma que la Mesa del Congreso de los Diputados puede comunicar a la Comisión promotora la existencia de un defecto para que ésta proceda a la subsanación, siempre que ello sea posible.

Hasta el momento, hemos analizado los apartados a), b) y c) del artículo 5.2, que establecen las causas de inadmisión de la proposición popular de ley, considerada en sí misma, como acto, tanto en su aspecto material, como formal.

Los siguientes apartados del mismo artículo enumeran, sin embargo, una serie de causas de inadmisión en las que el objetivo no es ya velar por la pureza de la iniciativa, como en el caso anterior, sino conseguir que el ejercicio de la misma no altere el funcionamiento regular y ordinario de la Cámara, salvaguardando el principio representativo que fundamenta nuestro sistema político.

Los apartados d) y f) responden directamente a estas razones. En efecto, la primera impide la admisión de la iniciativa cuando otra proposición o proyecto de ley que verse sobre el mismo objeto se encuentre en trámite de enmienda, o posterior, en cualquiera de las Cámaras. La segunda produce los mismos efectos cuando la iniciativa popular verse sobre la misma materia objeto de una proposición no de ley previamente aprobada en el Congreso o en el Senado.

Las razones a las que obedecen dichas disposiciones son explicadas en la exposición de motivos de la LOILP. La primera prohibición responde a que «haría útil la iniciativa», y la segunda, «por cuanto, además de concurrir la misma inutilidad, supondría la yuxtaposición de la iniciativa al mandato conferido al ejecutivo por los representantes populares».

Ampliando estos argumentos, no demasiado sólidos de por sí, podría argüirse a favor de dichas disposiciones otro tipo de consideraciones. Así, justificaría la existencia de la primera el hecho de que determinadas minorías parlamentarias podrían provocar iniciativas legislativas populares en defensa de una proposición de ley, previamente presentada y sin posibles apoyos en la Cámara (121).

En favor de la segunda podría argumentarse que supone un mecanismo para salvaguardar la función de dirección política que el artículo 97 reconoce

---

(121) Este fue el argumento utilizado por JOVER I PRESA en defensa de esta disposición (Cortes Generales, *DSCD*, núm. 79, 1983, p. 3818).

al Gobierno, y que tiene una de sus máximas manifestaciones en la prioridad que se otorga a la tramitación de sus proyectos de ley, sobre todo cuando éstos responden a un mandato del legislativo.

Sin embargo, todos estos argumentos difícilmente pueden contrarrestar otros que cuestionan la lógica y, aún más, la constitucionalidad de estas disposiciones.

En efecto, contra la primera, J. SANTAMARÍA (122) afirma que contradice el artículo 89.1 de la Constitución, por el cual la prioridad debida a los proyectos de ley no debe impedir el ejercicio de la iniciativa en los términos regulados por el artículo 87. Este argumento, sin embargo, no parece decisivo, en la medida en que el artículo 87.3 remite a una ley orgánica la regulación del ejercicio de la iniciativa popular, y es ésta la que establece dicho requisito. Parece, sin embargo, más contundente otro motivo expuesto por el mismo autor, consistente en afirmar que se presta a maniobras fácilmente impeditivas de toda iniciativa popular, dado que basta con que el Gobierno tenga conocimiento de los proyectos para formularla para que la obstaculice presentando un proyecto de ley sobre la misma materia, aunque de contenido diverso.

Contra estas disposiciones pueden utilizarse otros argumentos de distinto tipo. En primer lugar, cabe destacar el tratamiento discriminatorio que la iniciativa legislativa popular recibe con respecto a otros titulares que en nuestra Constitución tienen atribuido igual derecho. Así como el supuesto del apartado *d*) podría tener cierta razonabilidad, en la medida que las proposiciones populares son de más fácil manipulación, este argumento no es válido para el caso del mandato legislativo en vigor, que en ningún otro momento constituye límite a la iniciativa, dado que el ejecutivo tiene la libertad de cumplirlo o no, siendo su responsabilidad de carácter exclusivamente político.

Junto a ello, ambas disposiciones consideran como razón de la inadmisión que proyectos y proposiciones de ley, y proposiciones no de ley, versen sobre el mismo objeto de la iniciativa. Aquí el problema radica en establecer qué se entiende por esto último. En efecto, la iniciativa puede coincidir en algunos puntos con los otros textos o puede tener el mismo objeto pero proponer una regulación completamente distinta.

En estos casos, la discrecionalidad que se reconoce a la Mesa del Congreso de los Diputados para valorar estos términos es muy amplia, y de su resolución depende en gran medida la eficacia de la institución.

---

(122) J. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1265.

El tema parece resuelto de otra forma en el último supuesto de inadmisión que nos queda por analizar, contenido en el apartado e), y que consiste en el hecho de que la proposición «sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso». Como vemos en este caso, el supuesto que justifica la inadmisión aparece redactado en términos más precisos y detallados. La identidad entre ambas iniciativas debe ser total o sustancial. Sólo en la valoración de este último término tiene la Mesa cierta discrecionalidad, aunque muy limitada con respecto a los casos anteriores.

La razón de esta causa de inadmisión estriba en evitar acumulaciones innecesarias, como afirma la LOILP, o una constante presión sobre el legislativo para que, mediante la reiterada presentación, legisle sobre un determinado tema y con un contenido determinado (123).

El riesgo de esta disposición radica, como también ha señalado J. SANTAMARÍA (124), en que «cualquier grupo de personas podría impedir una iniciativa de este tipo adelantándose a presentar una iniciativa prácticamente igual, pero que luego no llega a debatirse porque no se intentan recabar las quinientas mil firmas». Sin embargo, este tipo de manipulación podría evitarse si se considera que la iniciativa anterior se estima presentada no con la simple aportación de los documentos exigidos en el artículo 3.2, sino con la entrega a la Mesa del Congreso de los Diputados de la certificación de las firmas.

Sin embargo, no ha sido ésta la interpretación que la Mesa del Congreso de los Diputados y el Tribunal Constitucional han dado a este precepto. En efecto, en el caso de la proposición para la creación de una pensión para administradores familiares, que tuvimos ocasión de examinar en páginas anteriores (125), se ha seguido una orientación que hace más difícil el ejercicio de la iniciativa. Así, una vez que la Comisión promotora intentó subsanar la causa de inadmisión apreciada por los órganos antes mencionados, volvió a presentar la iniciativa, que fue nuevamente declarada inadmisibile no sólo por continuar refiriéndose a materias tributarias, sino también por incurrir en la causa prevista en el artículo 5.2.e). De esta forma, interpretando literalmente la LOILP, se ha considerado como iniciativa previamente presentada aquella que simplemente reúne los requisitos del artículo 3.2, con lo que

---

(123) Este fue el argumento utilizado por JOVER I PRESA en defensa de esta disposición (Cortes Generales, DSCD, núm. 79, 1983, p. 3819).

(124) *Op. cit.*, p. 1264.

(125) Véase pp. 63-65.

pueden llegar a producirse los efectos distorsionadores que antes se han señalado.

Como hemos podido observar a lo largo del tratamiento de las causas de inadmisión, la LOILP reconoce amplias facultades a la Mesa del Congreso de los Diputados. Dicha atribución se realiza de forma explícita, en la medida que es este órgano el encargado de recibir y determinar la admisibilidad de la iniciativa, pero también de forma implícita al utilizar términos vagos y ambiguos en la descripción de los requisitos de la proposición popular. Aunque el papel institucional atribuido en nuestro ordenamiento a la Mesa hace suponer su neutralidad valorativa y la utilización de criterios técnico-jurídicos en sus resoluciones, siempre es posible que, en determinados casos, influyan razones de otra naturaleza que desvirtúen la objetividad de su actuación. Estas razones no tienen por qué ser exclusivamente políticas, debidas a la ideología de sus componentes, sino que pueden derivarse de la desconfianza que todo órgano representativo siente hacia las formas de participación directa, en la medida que pueden actuar en detrimento del papel nuclear que dichas instituciones desempeñan en el sistema político.

Para solucionar este problema y hacer frente a posibles decisiones discriminatorias o arbitrarias tomadas por la Mesa del Congreso de los Diputados, la LOILP reconoce a los promotores de la iniciativa el derecho a acudir en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando la violación de su derecho por parte del órgano parlamentario (art. 6). Es evidente, por las consideraciones que realizamos anteriormente, que el derecho susceptible de violación, en este caso, es el de participación política del artículo 23.1 de la Constitución. Por otra parte, la competencia del Tribunal Constitucional para entrar en el tema se fundamenta en el artículo 42 de la LOTC, que le faculta para controlar las decisiones o actos sin valor de ley emanadas de las Cortes o cualquiera de sus órganos.

Es necesario considerar que, para resolver el caso, el Tribunal Constitucional puede utilizar no sólo las disposiciones que la Constitución contiene acerca del derecho a la participación política y a la iniciativa legislativa popular, sino también las incluidas en la LOILP. No cabe, por tanto, afirmar que, de hacer esto, el Tribunal Constitucional excedería y extralimitaría sus competencias, como se señaló en el debate de la LOILP (126), dado que este

---

(126) Intervención de PÉREZ ROYO (Cortes Generales, *DSCD*, núm. 79, 1983, p. 3814).

máximo órgano sólo puede utilizar en su tarea las disposiciones constitucionales.

Y ello por dos motivos distintos. En primer lugar, en cuanto que así lo establece una ley orgánica, como es la de iniciativa popular, que en su artículo 6.2 se refiere expresamente a que la decisión del Tribunal Constitucional recaerá sobre el hecho de que la iniciativa incurra o no sobre las causas de inadmisión establecidas en la misma norma. Esta disposición debe entenderse como perfectamente compatible con la Constitución y con la LOTC, dado que no contradice ninguno de sus contenidos. Y aunque fuese en contra de algún precepto de la LOTC (hecho que, repetimos, en este caso no ocurre), debería entenderse que esta norma queda automáticamente derogada por ser la LOILP de igual rango y posterior en el tiempo.

En segundo lugar, y bajo un punto de vista más doctrinal, es necesario considerar que la LOILP forma parte del parámetro de constitucionalidad (127), en la medida en que es una norma que aparece reclamada por la Constitución como específica condición de validez para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, dado que se remite a la misma para la regulación de sus formas de ejercicio y requisitos.

Los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional aparecen claramente especificados en el artículo 6 de la LOILP. Si dicho órgano decide que la proposición no incurre en ninguna causa de inadmisión, dando la razón a los promotores de la iniciativa, el procedimiento seguirá su curso. La Mesa de la Cámara estará obligada a comunicar la admisión de la iniciativa a la Junta Electoral Central, para que se inicie el procedimiento de recogida de firmas. Si, por el contrario, el Tribunal Constitucional diese la razón a la Mesa en la resolución de inadmisión, pueden producirse dos resultados distintos. En primer lugar, si el Tribunal estima que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Comisión promotora, tras haber sido informada por la Mesa sobre este extremo, podrá retirar la iniciativa o efectuar las modificaciones necesarias (art. 6.3). El segundo resultado no viene explicitado en la LOILP, pero cabe deducirlo de la disposición que acabamos de reseñar. Este se producirá en el caso de que el Tribunal Cons-

---

(127) Sobre el parámetro de constitucionalidad, pero sólo referido al control de constitucionalidad, V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Padua, 1984, p. 360. En nuestro ordenamiento este concepto puede utilizarse no sólo para determinar el bloque normativo que puede utilizar el TC en el control de constitucionalidad de las leyes, sino también en el recurso de amparo para decidir la constitucionalidad de los actos impugnados.



titucional estime que la irregularidad afecta a toda la proposición o a los elementos esenciales de la misma. En este caso, la inadmisión sería definitiva, sin que la Comisión promotora pudiese efectuar ningún tipo de modificaciones para evitarlo.

La posibilidad abierta por la LOILP de que la Comisión promotora modifique el texto de la iniciativa en aquellos temas que sean considerados inadmisibles por el Tribunal Constitucional no se ha utilizado en el único caso en que una proposición de ley popular ha llegado hasta dicho órgano. En efecto, en lugar de seguir esta vía, que permite conciliar el control de la iniciativa con su ejercicio, el Tribunal Constitucional optó por resolver la cuestión mediante un auto de inadmisión, como tuvimos ocasión de examinar (128). De esta forma, la Comisión promotora, intentando continuar con la proposición, volvió a presentarla a la Mesa del Congreso de los Diputados realizando la modificación que consideró suficiente para subsanar la causa de inadmisión que la afectaba. La utilización de este procedimiento significó, sin embargo, caer en una nueva, aunque distinta, causa de inadmisión, acordada por la Mesa del Congreso de los Diputados y ratificada por el Tribunal Constitucional, consistente en reproducir una iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

### 3. *La tramitación parlamentaria*

La fase de tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular comienza cuando la Mesa del Congreso de los Diputados recibe la notificación de la Junta Electoral Central, en la que acredita que se han recogido el número de firmas necesarias en apoyo de la proposición que previamente se había considerado admisible. Es entonces cuando la Mesa ordena la publicación de la misma y queda en condiciones para ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 13.1). La LOILP establece pocas disposiciones más acerca de la posterior tramitación. En efecto, se limita a señalar que el debate se iniciará mediante la lectura del documento donde la Comisión promotora explica las razones de su iniciativa (art. 13.2) y la no caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras (art. 14).

A pesar de la parquedad de la LOILP en este tema, las breves disposi-

---

(128) Véase pp. 63-65.

ciones que acabamos de reseñar plantean un conjunto de problemas de notable profundidad. El primero de ellos consiste en el mandato de que este tipo de iniciativa sea sometido al trámite de la toma en consideración, así como la incidencia de dicho acto en la naturaleza de la proposición. El segundo reside en el hecho de que las disposiciones de la LOILP entran en conflicto, en distintos casos, con las contenidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados acerca de la tramitación de las proposiciones de ley.

La cuestión que mayor polémica levantó durante la elaboración de la ley, y que había sido ya objeto de cierta polémica doctrinal, fue el tema de la necesidad de someter la proposición de ley popular a la toma en consideración.

En efecto, destacados autores habían señalado la necesidad de que este trámite no se aplicase a la iniciativa de los electores, dado que, por estar respaldada por medio millón de firmas, debería considerarse consolidada con la presentación del texto correspondiente (129). Esta afirmación debió influir en los redactores del proyecto de la LOILP, ya que éste excluía dicho trámite señalando, en su exposición de motivos, que «al ser la iniciativa popular, por mandato constitucional, perfecta, no cabe la toma de consideración por el Congreso» (130). En esta línea, el proyecto disponía que la Mesa, tras ordenar la publicación de la proposición, la remitiese directamente a la Comisión competente, abriéndose el plazo de enmiendas, que podían ser la totalidad pero no de devolución (art. 13 del proyecto). Fue la Ponencia quien cambió esta redacción por la que luego aparece como definitiva, a pesar de la oposición de algunos grupos parlamentarios.

Aunque el tema continúa aún siendo objeto de polémica, es necesario resaltar los argumentos que apoyan el actual procedimiento, en la medida en que somete a la proposición de origen popular al mismo trámite que el resto de las proposiciones de ley. En este sentido, R. PUNSET ha puesto de manifiesto la constitucionalidad de esta disposición (131). Por otra parte, F. SANTAOLALLA considera acertada la norma, dada su concepción acerca de la función que cumple la toma en consideración. Para el autor, «constituye un

---

(129) En este sentido, J. SANTAMARÍA en la primera edición de *Comentarios...*, 1980, p. 890. En la segunda edición de este libro (1985) refuerza sus argumentos, considerando que la exigencia de la toma en consideración establecida en la LOILP es un «error técnico» (p. 1265). En sentido parecido, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, p. 144, y J. RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 142.

(130) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 48-1, 4 de julio de 1983.

(131) *Op. cit.*, pp. 79-80.

juicio sobre la totalidad», que «sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría» (132).

Afirmar la necesidad de la toma en consideración para las proposiciones de ley populares no debe conducir, sin embargo, a limitar o a desnaturalizar la iniciativa. En este sentido, hay que resaltar el hecho de que este trámite no incide sobre el contenido o los defectos del derecho de iniciativa, sino, como afirma F. CUOCOLO, sobre el curso ulterior de la proposición, ya presentada y admitida por la Cámara, que en efecto ha procedido a su publicación (133).

También hay que desechar que la necesidad de la toma en consideración excluya del procedimiento legislativo todo trámite previo a este acto. La cuestión así planteada se relaciona con la larga polémica existente acerca de si la iniciativa forma parte del procedimiento legislativo o si, por el contrario, debe considerarse como fase previa y autónoma del mismo, preparatoria de la elaboración de la ley (134). En este sentido, siguiendo a S. GALEOTTI, es necesario afirmar cómo la iniciativa legislativa, aunque distinta del poder de disponer, cuyo único titular es la propia Cámara, forma parte del procedimiento legislativo en cuanto que constituye su impulso necesario y aparece íntimamente ligado funcionalmente a la ley, sin la cual la propuesta perdería su identidad (135).

Retomando la cuestión que nos interesa, es necesario resaltar cómo la iniciativa legislativa popular, como fase propulsora del procedimiento legislativo, se perfecciona cuando la Mesa del Congreso de los Diputados recibe la notificación que acredita el cumplimiento de todos los requisitos exigidos. En efecto, éste es el momento en el que se produce la válida toma de contacto entre el órgano que ha ejercitado la iniciativa y el órgano legislativo, que

(132) *Op. cit.*, p. 223; también p. 228.

(133) *Op. cit.*, p. 102. Una posición distinta, quizá más adaptada a nuestro ordenamiento, mantiene M. ARAGÓN («La iniciativa legislativa», en *REDC*, núm. 16, 1986), quien afirma que el trámite de toma en consideración sirve para diferenciar la iniciativa de la propuesta de iniciativa. Aunque la tesis sea sugestiva, es preferible, en este caso, adoptar la postura mayoritaria en la doctrina, que no distingue entre ambas figuras.

(134) Sobre la polémica en Italia y las posturas mantenidas sobre el tema, M. RAVERAIRA, *op. cit.*, p. 205, nota 2. La postura de los autores españoles está explicada por F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 221, nota 6.

(135) S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1957, pp. 186-188.

a partir de este momento resulta obligado a llevar a cabo una serie de actos (publicación de la propuesta, inclusión en el orden del día, etc.) (136). Los actos anteriores a este momento (presentación de la propuesta a la Mesa del Congreso de los Diputados, análisis y decisión sobre su admisibilidad, proceso de recogida de firmas) tienen que considerarse como fase preparatoria de la iniciativa, dado que no crean obligación alguna a los órganos de la Cámara.

La fase de iniciativa finaliza, sin embargo, cuando el Pleno del Congreso de los Diputados, tras la toma en consideración, decide hacer suya la propuesta, que seguirá el trámite correspondiente, en la medida que se ha producido ya la plena asunción de la materia por la Cámara.

Ligado siempre al trámite de la toma en consideración, es necesario destacar cómo la LOILP no establece ninguna obligación acerca del momento en que la proposición deba ser incluida en el orden del día del Pleno. Aunque esta laguna puede ser utilizada por los órganos parlamentarios para producir una congelación del tema, posponiendo indefinidamente su debate, es necesario destacar que este riesgo existe no sólo para las proposiciones de origen popular, sino para todo tipo de proposiciones de ley. En efecto, el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados tampoco impone un plazo máximo al tiempo que debe transcurrir desde la presentación de la iniciativa y la toma en consideración. De esta forma, el presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, tienen plena libertad de decisión, tal y como establece el artículo 67.1 del RCD (137).

En relación con el segundo problema que señalábamos al principio, es necesario resaltar que en dos casos concretos entran en conflicto el Reglamento del Congreso de los Diputados y la LOILP. El primero de ellos se produce cuando el artículo 13.1 de la LOILP ignora el trámite exigido en el artículo 126.2 del RCD. En efecto, éste dispone que antes de poder incluirse las proposiciones de ley en el orden del día, es necesario remitirlas al Gobierno «para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

El segundo se produce cuando la LOILP excepciona las proposiciones

---

(136) *Ibidem*, p. 244.

(137) Sólo aparece como límite que el propio Pleno, a petición de miembros de la Cámara o del presidente, decida alterar el orden del día previamente establecido (art. 68). Esta disposición, evidentemente, afecta también a la inclusión en el orden del día de las proposiciones de origen popular.

de ley de origen popular de la regla general, establecida en el artículo 207 del RCD, que dispone la caducidad general de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara.

Para resolver estos casos de conflicto y determinar cuál de las normas prevalece en los mismos es necesario realizar previamente algunas consideraciones. En primer lugar, conviene destacar cómo la mayor parte de la doctrina afirma que la relación entre ley y reglamento parlamentario no es de jerarquía, sino de competencia, dado que la Constitución atribuye a este último la regulación de una serie de materias. Por tanto, cualquier invasión de la ley en esta reserva material de reglamento sería inconstitucional (138). En cierta forma, el Tribunal Constitucional ha dado razón a esta opinión cuando en la Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre, afirma que el Reglamento parlamentario es una norma jurídica que se incardina directamente a la Constitución, pudiendo exteriorizar sus efectos, y cuyo contenido propio es el de regular, con sujeción a la Constitución, la organización y funcionamiento de las Cámaras (139).

Para el caso concreto que nos ocupa, aplicar estas afirmaciones de forma rígida conduciría a afirmar la inconstitucionalidad de las normas de la LOILP, por referirse al procedimiento legislativo, materia reservada al Reglamento parlamentario por nuestra Constitución, de forma global en el artículo 72.1, y para la tramitación de las proposiciones de ley en el artículo 89.1.

Esta afirmación, sin embargo, debe matizarse con consideraciones de otro carácter. En primer lugar, como afirma A. PIZZORUSSO, dentro de la materia reservada al Reglamento, es necesario distinguir un círculo rígidamente atribuido a este tipo de fuente (que el autor considera formado por las materias expresamente asignadas en la Constitución y las que garantizan la independencia de la Cámara) de otro a propósito del cual la reserva tiene rasgos más elásticos (140).

En este sentido es necesario recordar cómo la propia Constitución, al recoger la iniciativa legislativa popular, no remite su regulación al Reglamento, como hace para el caso de la iniciativa del Gobierno y de las Cámaras (artículo 87.1), sino que lo hace en favor de una ley orgánica. Estaríamos, por

---

(138) En España son partidarios de esta concepción, entre otros, R. PUNSET, *op. cit.*, pp. 87-88, y F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 18. En Italia la encontramos recogida, entre otros, por C. MORTATI, *op. cit.*, p. 504, o S. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 155 y ss.

(139) BJC, núm. 32, diciembre de 1983, p. 1564.

(140) A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho constitucional*, Madrid, 1984, p. 327.

tanto, ante una reserva de reglamento que debe interpretarse de forma elástica, en la medida que la LOILP intenta sólo introducir algunas modificaciones que derivan de la propia singularidad de las proposiciones de ley de origen popular.

Junto a ello, es necesario destacar cómo es frecuente y deseable para la flexibilidad del trabajo parlamentario que las leyes colaboren con los reglamentos parlamentarios (141). Esta colaboración es además frecuente en nuestro ordenamiento jurídico, dado que las leyes regulan algunos aspectos íntimamente relacionados con la materia propia de los reglamentos, como son el electoral, ciertas relaciones interinstitucionales, los privilegios de las Cámaras y concretas funciones de control parlamentario (142).

Tras realizar este tipo de observaciones, podemos inclinarnos por la legitimidad de la disposición de la LOILP que excepciona la caducidad de la proposición de ley popular. Esta afirmación resulta quizá reforzada por el carácter que el Tribunal Constitucional atribuye a la contenida en el artículo 207 del RCD. En efecto, la considera dispositiva para la Mesa del Congreso de los Diputados, que puede exceptuarla si lo considera conveniente y así lo permita la naturaleza de la materia sin resolver (143).

La disposición de la LOILP que estamos tratando plantea otro problema distinto, que preferimos tratar aquí a pesar de que ello supone una cierta ruptura argumental. En efecto, por la redacción literal del artículo 14 de esta norma, parece que la exclusión de la caducidad se produce sólo en caso de disolución de la Cámara, pero no cuando expire naturalmente su mandato. Dada la intención a la que obedece esta norma, que consiste en evitar que la compleja tarea llevada a cabo por la Comisión promotora resulte inútil por causas ajenas a la misma proposición, parece necesario interpretar ampliamente la disposición de la LOILP y extender la no caducidad al caso de expiración del mandato, omitido seguramente por error técnico.

Sólo así, además, podría evitarse que la iniciativa legislativa popular no llegase siquiera a debatirse por posponer su inclusión en el orden del día hasta que finalice el período de mandato de la Cámara.

El segundo caso de conflicto que planteamos merece, sin embargo, una

---

(141) En este sentido, A. MANZELLA, «Diritto parlamentare e regolamenti delle Camere nel quadro costituzionale», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, p. 28.

(142) L. MARTÍNEZ-ELIPE, «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, p. 444.

(143) STC 89/1984, de 29 de septiembre, BJC, núm. 42.

consideración distinta. En efecto, la exclusión del trámite previo de remisión al Gobierno para que éste manifieste su opinión no puede resolverse sólo considerando la relación ley orgánica-reglamento parlamentario, sino que es menester tener presente la naturaleza de la iniciativa legislativa popular y la posición del Gobierno en un sistema parlamentario que debe deducirse de la propia Constitución.

Esta establece en su artículo 134.6, sin ningún tipo de exclusiones, «que toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». No existe ningún argumento válido para excluir la iniciativa legislativa popular de este mandato constitucional. En efecto, aunque la iniciativa no pueda recaer directamente en materia tributaria ni pueda presentarse con ella un Presupuesto General del Estado o un proyecto de planificación, sí puede tener repercusión en el presupuesto, aunque su objeto sea distinto.

Pero junto a ello, es necesario tener en cuenta la posición del Gobierno y de la iniciativa de los electores en nuestro ordenamiento. Si bien es cierto que la proposición de ley popular está apoyada por medio millón de firmas, debe recordarse que el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento, que representa a todos los ciudadanos y que le corresponde la tarea de llevar a cabo la dirección política del Estado. Por ello, es necesario considerar que tiene derecho a opinar sobre la iniciativa popular ante el trámite de la toma en consideración. En consecuencia, es necesario considerar la disposición del Reglamento del Congreso de los Diputados más acertada y poner de manifiesto la contradicción existente entre la LOILP y el artículo 134.6 de la Constitución.

En relación con la posterior tramitación parlamentaria, la LOILP dispone que el debate se iniciará con la lectura del documento en el que la Comisión promotora explica las razones de la proposición. Sobre este tema es necesario destacar cómo, durante la elaboración de la ley orgánica, no se tuvieron en cuenta las sugerencias realizadas por la doctrina (144) acerca de la necesidad de permitir que los miembros de la Comisión promotora pudiesen intervenir en el debate para defender la iniciativa, idea que, sin embargo, ha sido recogida por la Ley de la Comunidad Autónoma aragonesa que regula la

---

(144) Por ejemplo, R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano de 1982, p. 62.

institución (145). Ello contrasta, además, con la regulación que nuestra Constitución realiza de las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, que pueden delegar hasta un máximo de tres miembros de las Asambleas legislativas para su defensa.

Una vez analizados el ámbito, los requisitos y la forma de ejercicio de la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento, cabe realizar algunas consideraciones acerca de la forma en que la institución se inserta en el conjunto del sistema político. Como hemos podido examinar a lo largo de las páginas precedentes, la opción básica adoptada por los constituyentes a favor de una democracia esencialmente representativa relegó las instituciones de democracia participativa y directa a un plano realmente secundario. Esta orientación restrictiva continuó manifestándose en la elaboración de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular, donde la institución se rodeó de tales prevenciones contra posibles abusos, que casi impiden su ejercicio. Por último, y en el momento presente, la Mesa del Congreso de los Diputados y el Tribunal Constitucional, instituciones encargadas de velar por una buena utilización de la figura, se han pronunciado dejándose llevar quizá por la misma orientación. Sin embargo, esta última afirmación debe ser matizada por el hecho de que ambos órganos sólo han tenido oportunidad de entrar en el tema en dos ocasiones, sin que las características de las mismas pudiesen dar lugar a decisiones de muy distinto tipo.

Lo cierto es que la actitud de desconfianza ante la institución que hemos tratado y otras de naturaleza similar puede quizá justificarse en sistemas democráticos poco consolidados, donde mayores convulsiones pueden producir algunos de los riesgos que, como toda institución, ésta conlleva. Sin embargo, no cabe mantener el mismo recelo en una democracia estable, dado que el propio sistema genera en sí mismo los suficientes mecanismos para reaccionar ante posibles utilizaciones manipuladoras. Al contrario, frente al recelo, es necesario reconocer la capacidad que la institución puede tener para dinamizar un sistema político que, como toda democracia representativa estable, puede verse afectado por la rutina y por la ausencia de canales de comunicación entre representantes y representados.

---

(145) Ley de 27 de diciembre de 1984, art. 11.2. Sobre el tema, M. CONTRERAS, «Iniciativa legislativa popular...», p. 91.