

PRIMER PREMIO

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA  
DIRECTA. LA INICIATIVA POPULAR, REALIDAD  
Y POSIBILIDADES

THE RIGHT TO DIRECT POLITICAL PARTICIPATION. THE  
POPULAR INITIATIVE, REALITY AND POSSIBILITIES.

JOSÉ EDUARDO ILLUECA BALLESTER

**Resumen:** El objeto central del estudio es el análisis de la realidad normativa y de las posibilidades de desarrollo de la iniciativa popular en España. La insuficiente recepción constitucional de la misma, sólo como iniciativa legislativa popular *stricto sensu* (art. 87.3 CE) y sometida a importantes límites procedimentales y materiales, se inscribe en el marco de una normación constitucional reticente y desconfiada ante la participación directa de los ciudadanos en la política. Su regulación legal, lejos de realizar un desarrollo expansivo, configura un procedimiento que limita todavía más sus posibilidades. *De lege ferenda*, se proponen modificaciones sustanciales en el procedimiento establecido; pero, si la intención es avanzar hacia una democracia realmente participativa, hay que defender una reforma de la Constitución que desate los lazos con los que el constituyente español de 1978, por razones históricas, quiso sujetar la participación directa de los ciudadanos.

**Abstract:** The main aim of this study is the analysis of the normative reality and the possibilities of development of a popular initiative in Spain. Its insufficient reception in the Constitution, solely as a popular legislative initiative *stricto sensu* (art. 87 CE) and subject to important procedural and material limitations, lies within the framework of a constitutional normative which is suspicious and reluctant to the direct participation of citizens in politics. Its legal regulation, far from establishing an expansive develop-

ment, designs a procedure that further limits its possibilities. *De lege ferenda*, substantial modifications in the established procedure are proposed; but if the intention is to progress towards a real participatory democracy, a reform of the Constitution must be defended; one that unties the bonds with which the Spanish constituent of 1978, for historical reasons, attempted to restrain the direct participation of citizens.

**Palabras clave:** Derechos políticos; participación política directa; iniciativa popular; iniciativa legislativa popular; democracia participativa; reforma constitucional.

**Keywords:** Political rights; direct political participation; popular initiative; popular legislative initiative; participatory democracy; constitutional reform.

**Sumario:** I. Introducción. II. Los cambios en el modelo de Estado y su repercusión en el sistema político. 1. La crisis del Estado social en su fase actual. 2. La crisis de la democracia representativa en España. III. La participación política como derecho. 1. Aproximación desde una perspectiva evolutiva de los derechos. 2. La participación política en la Constitución de 1978. 3. Contenido y titularidad del derecho a la participación política del art. 23.1 CE. IV. El derecho a la participación política directa. 1. Instituciones de participación política directa: la iniciativa popular y sus especies. 2. Democracia representativa y democracia directa. 3. La participación política directa en la Constitución de 1978. V. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento constitucional: el art. 87.3 CE. VI. Configuración legal: valoración crítica y tres propuestas “*de lege ferenda*”. VII. Incidencia y evolución de la iniciativa legislativa popular en España. VIII. Perspectiva comparada. 1. La iniciativa popular en el Derecho comparado. 2. La iniciativa legislativa popular en el Derecho autonómico. IX. La conveniencia de una reforma constitucional. 1. Justificaciones internas y externas. 2. Necesidad de romper el “corsé constitucional”. 3. La experiencia de Asturias. X. Conclusiones y propuestas.

## I. INTRODUCCIÓN

El 12 de febrero de 2013 el Congreso de los Diputados tomó en consideración la Iniciativa Legislativa Popular sobre la Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los des-

ahucios y de alquiler social<sup>1</sup>, con el voto favorable de 334 diputados, ningún voto en contra y una sola abstención. La iniciativa había llegado a la Cámara con el respaldo de más de un millón cuatrocientas mil firmas. En mi opinión, esta fecha marca un antes y un después en relación con la incidencia que los mecanismos de “democracia directa” pueden alcanzar sobre la dinámica política, y no sólo en la función de promocionar la conciencia social, reclamando la atención pública hacia las cuestiones planteadas, sino también como herramienta para influir con eficacia en la orientación de las decisiones políticas.

Durante la sesión se produjo un giro inesperado en la posición de la mayoría parlamentaria, que rectificó “sobre la marcha” la decisión previamente anunciada de rechazar la iniciativa y votó a favor de tomarla en consideración. Es un hecho notable que el partido en el gobierno, respaldado por una holgada mayoría absoluta, no se atreviese a rechazar la tramitación de una propuesta popular, cuyo contenido claramente no compartía, por el temor a unos costes en pérdida de legitimidad demasiado altos. Pero también que el portavoz del grupo socialista plasmase en su discurso una defensa incondicional y sin matices del texto de la iniciativa, apoyando expresamente la retroactividad de la dación en pago, tildada hasta entonces de “imposible” desde las instancias más autorizadas de su partido<sup>2</sup>. Es revelador que

---

<sup>1</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, núm. 102.1, 21 de diciembre de 2012. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-102-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-102-1.PDF) [consultado: 06-11-2014]. La iniciativa proponía una modificación de la legislación procesal civil sobre ejecución hipotecaria con una triple finalidad: a) conceder a la dación en pago eficacia extintiva en las ejecuciones dirigidas contra la vivienda habitual del deudor; b) paralizar los desahucios y reconocer el derecho del ejecutado al arrendamiento de su vivienda habitual; y c) aplicar con carácter retroactivo estas modificaciones a los procedimientos en curso.

<sup>2</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, núm. 88, Cortes Generales, año 2013, pp. 20 y 34. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-88.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-88.PDF) [consultado: 06-11-2014]. El diputado popular T. García Egea seguía manteniendo durante el debate que la dación en pago debía limitarse a las personas en situación de máxima vulnerabilidad, al tiempo que manifestaba que “tras la reunión con la plataforma, a la que hemos transmitido en estos términos nuestra postura, hemos decidido que apoyaremos esta iniciativa”. El diputado socialista L. Iglesias Santiago afirmó rotundamente que “compartimos la necesidad de una moratoria, compartimos la dación en pago con alquiler social y compartimos su aplicación retroactiva”; sin embargo, mientras tuvo responsabilidad de gobierno el PSOE se mostró contrario a la retroactividad de la dación en pago; en el pleno del 14 de junio de 2011, por ejemplo, en relación con una proposición del Grupo Mixto, el diputado socialista A. M. Fuentes Pacheco sostenía que “todos y cada uno de los que estamos en esta Cámara sabemos que jurídicamente la dación en pago con efecto retroactivo es imposible”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 251, Cortes Generales,

el amago de una irrupción directa del pueblo en el escenario político, recordando a los poderes públicos su condición de “soberano”, basta-se para forzar el viraje, si no de las intenciones sí al menos del discurso de los grandes partidos políticos. Y pone de manifiesto un cambio de percepción en una parte de la ciudadanía, más consciente ahora de su capacidad para influir la orientación de las decisiones estatales, de que la participación política no se reduce a la elección periódica de los cargos públicos y de que organizar y poner en marcha contrapoderes eficaces frente a los poderes del Estado, cuando su ejercicio es inadecuado, no sólo es factible sino necesario.

Estas consideraciones avalan el interés, en un momento como éste, en el que las dificultades del modelo político para estabilizar el sistema pueden abrir camino a una revitalización de la democracia –crisis como oportunidad– pero también a soluciones autoritarias –crisis como coartada–, de dirigir la atención de la doctrina a las llamadas instituciones de “democracia directa”, a su realidad y a sus posibilidades. Con el ánimo de contribuir modestamente a esta elaboración teórica, se plantea como objeto central de este trabajo el análisis de la regulación constitucional y legal de la iniciativa popular en España, es decir, del marco institucional en que se desenvuelve esta forma de ejercicio del derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) constitucionalmente reconocida (art. 87.3 CE), para, a partir de dicho análisis, formular un diagnóstico crítico y articular propuestas de reforma.

## II. LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE ESTADO Y SU REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO

### II.1 La crisis del Estado social en su fase actual

El Estado social es una configuración estatal típica que surge y se desarrolla en los países europeos como reacción a la profunda crisis de los Estados liberales de Derecho. Su formulación original se debe a H. Heller<sup>3</sup>, quien entendía el Estado social como un marco provisio-

---

año 2011, p. 19. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL\\_251.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_251.PDF). Una posición de rechazo en la que se reafirmaba la portavoz del grupo parlamentario, Soraya Rodríguez, pocos días antes del pleno del 12 de febrero. Diario de Mallorca, 5 de febrero de 2013. <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2013/02/05/psoe-apoyara-dacion-pago-pide-pah/824589.html> [consultado en ambos casos: 06-11-2014].

<sup>3</sup> La idea del Estado social es formulada por vez primera por HELLER, H., “Estado de Derecho o dictadura”. En: Heller, H., *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editio-

nal donde sería posible, merced al acceso de la clase obrera organizada a las instituciones del Estado, obligar al poderoso a concesiones cada vez de mayor calado; en suma, una forma política de transición en dirección al socialismo<sup>4</sup>. Tras la II Guerra Mundial, el Estado social llegó a convertirse en la forma política propia de las sociedades de capitalismo desarrollado y, desde entonces, la definición del Estado como social y democrático de Derecho ha sido el principio central en torno al cual se ha articulado su orden político y constitucional, con independencia de que las constituciones reconozcan tal principio en su literalidad, como la española, o no lo hagan<sup>5</sup>. Se ha defendido que el concepto de Estado social y democrático de Derecho implica un progreso dialéctico profundo respecto del Estado social; mientras que éste se halla vinculado al sistema económico neocapitalista, aquél admite ser interpretado como una vía de avance democrático hacia el socialismo<sup>6</sup>; una tesis que, en definitiva, vendría a recuperar el pensamiento original de Heller. En todo caso, y desde una óptica seguramente más realista, lo que sí se puede afirmar del Estado social y democrático de Derecho es que se trata de la proyección más avanzada conocida hasta el momento del Estado constitucional.

Las constituciones de posguerra han operado en la práctica como un pacto de clases<sup>7</sup>: ciertos elementos básicos del orden social y económico capitalista quedaron asegurados con su incorporación como derechos fundamentales a dichas constituciones, dejándolos a salvo de la acción del legislador; al mismo tiempo, el acceso a la política de los grupos tradicionalmente excluidos, el reconocimiento de los derechos económicos y sociales y el despliegue de políticas sociales permitió atenuar el conflicto básico, construir ciertos consensos útiles y, con ello, legitimar de modo importante el poder político. No se trata, sin embargo, de un pacto equilibrado, ya que la intervención social y económica del Estado se organiza para favorecer en mayor medida al

---

rial, pp. 283-301.

<sup>4</sup> Cfr. LÓPEZ PINA, A., "Fascismo o democracia, dilema de Hermann Heller" (Prólogo). En: Heller, H., *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 9-18.

<sup>5</sup> DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social*. Madrid, Promociones Públicas Universitarias, 1986, pp. 16-17.

<sup>6</sup> Cfr. DÍAZ GARCÍA, E., "El Estado democrático de Derecho en la Constitución española de 1978". *Sistema*, núm. 41, Madrid, Editorial Sistema, marzo de 1981. En contra, cfr. GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid, Tecnos, 1992, pp. 225 y ss.

<sup>7</sup> GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. "Consideraciones preliminares sobre el Derecho, la democracia y los partidos políticos". En: Alguacil González-Auriol, J., *Estado de partidos: participación y representación*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 15.

capital que a las clases trabajadoras<sup>8</sup>; lo que no obsta a reconocer los aspectos positivos del intervencionismo social para estas últimas, ni oculta el hecho de que el pacto constitucional contiene elementos favorecedores de procesos futuros de evolución social.

La etapa de esplendor de este modelo se sitúa en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, al amparo de un crecimiento económico sostenido que posibilitó su desarrollo bajo la forma específica del *welfare state* europeo, con la conformación progresiva de una sociedad de clases medias y de una sociedad de consumo. Pero el brillo del Estado social europeo comenzó a apagarse con la crisis económica de 1973, con los primeros signos de que la transformación –o desaparición– del Estado social era un requisito imprescindible para la superación de la crisis<sup>9</sup> y con la aparición, en consecuencia, de un nuevo paradigma económico: el neoliberalismo, que tiene como tesis central la bondad de los mercados y los fallos del Estado. Con él se corresponden, en general, las políticas económicas aplicadas en los países de capitalismo avanzado durante las últimas décadas, que reflejan –con matices diferenciales entre las liberal-conservadoras y las socialdemócratas– una esencial coincidencia en torno a dos pilares básicos: la limitación de la intervención económica a ciertos sectores –es decir, la privatización del Estado– y la revisión de los aspectos más tuitivos de la legislación social; políticas que cristalizan en la práctica una “crisis del Estado social” que se produce básicamente en el orden económico pero que se proyecta al orden democrático y al jurídico<sup>10</sup>. Es cierto que ha habido periodos de crecimiento apoyados en este modelo, pero han estado impulsados por fenómenos especulativos de tipo “burbuja”, carentes de solidez, y la riqueza generada no ha contribuido a una distribución más igualitaria de la renta sino que ha sido fuente de mayor desigualdad. La crisis que arranca en 2007 ha puesto de manifiesto la fragilidad del sueño neoliberal: la quiebra del sistema financiero mundial ha desmantelado el dogma de la autorregulación de los mercados y ha cuestionado la mayor eficiencia de lo privado, por lo que se impone la búsqueda de un nuevo paradigma económico<sup>11</sup>. En nuestro país, las consecuencias económicas y sociales son

<sup>8</sup> DE CABO MARTÍN, C., *op. cit.*, pp. 36-37. Cfr. también DE CABO MARTÍN, C. “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”. *Sistema*, núm. 118-119. Madrid, Ed. Sistema, 1994.

<sup>9</sup> DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social, op. cit.*, pp. 41-50.

<sup>10</sup> DE CABO MARTÍN, C., “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *op. cit.*, p. 228.

<sup>11</sup> Sin embargo, los adalides del neoliberalismo económico han seguido defendiendo a ultranza la eficiencia del mercado, aunque sus modelos no se compadezcan ni remotamente con la realidad económica, y culpan a la intervención estatal en la

conocidas: el impacto sobre la renta de las familias ha sido brutal, el desempleo y la pobreza perfilan un paisaje socialmente desolador y la caída de ingresos públicos estrangula la actividad del Estado y acelera el proceso de liquidación del Estado social<sup>12</sup>. La crisis es usada como coartada para justificar una serie de reformas –promovidas desde dentro y desde fuera del país– que buscan culminar el proyecto neoliberal: transformar el Estado para reducir su momento social a la mínima expresión.

## II.2 La crisis de la democracia representativa en España

La definición constitucional del Estado como social y democrático de Derecho contiene tres elementos que configuran una unidad estructural, en la que cada uno representa un momento de la misma en estrecha interdependencia con los demás<sup>13</sup>. Por ello, el debilitamiento del componente social se traduce en la alteración de ciertos presupuestos básicos del Estado de Derecho y en una inevitable erosión del Estado democrático, en la medida en que éste se opone a la reducción del momento social<sup>14</sup>. Procesos reconocibles en la trayectoria constitucional española a partir de 1978 y que se concretan, en cuanto al último aspecto, en la creciente tensión entre los postulados del Estado democrático y la realidad de una democracia cada vez más elitista y “plebiscitaria”, y en una evolución del “Estado de partidos” que lo ha

---

economía de lo sucedido, algo muy grave dada la poderosa influencia de estas ideas en los medios decisorios internacionales. BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, C. “La crisis del capitalismo”. En: AA. VV. *Actúa: 12 llamadas a la acción frente a la crisis económica, política y social*. Barcelona, Editorial Debate, 2012, p. 89. Acerca de la instrumentalización ideológica de los conceptos económicos, cfr. FABRA UTRAY, J. (coord.), BARTOLOMÉ GIRONELLA, J. I., et al. *No es economía, es ideología*. Barcelona, Deusto, 2012.

<sup>12</sup> Para una visión de la evolución social en España desde el inicio de la crisis, cfr. NAVARRO LÓPEZ, V., CLUA LOSADA, M. (dirs.). *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*. Madrid, Ariel, 2012.

<sup>13</sup> GARCÍA-PELAYO Y ALONSO. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1985, pp. 93 y ss.

<sup>14</sup> DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social*, op. cit., pp. 57-58 y 69-77. La transformación del Estado de Derecho se concreta en el predominio del ejecutivo y de la Administración sobre el Parlamento, con menoscabo de la división de poderes, en la crisis del principio de legalidad, en el desconocimiento de los derechos sociales constitucionalizados y en la limitación progresiva de los derechos fundamentales. La erosión democrática pone de manifiesto la relación problemática entre democracia y capitalismo, que plantea la cuestión de si entre ambos sistemas existe una mera compatibilidad coyuntural, es decir, sólo posible en tiempos de bonanza económica.

ido distanciando de su significación original<sup>15</sup>. No puede afirmarse *a priori* la existencia de contradicción entre la conformación del Estado social como Estado de partidos y su realidad simultánea como Estado democrático; muy al contrario, la democracia necesita de los partidos políticos y no podría sustentarse sin ellos. La idea liberal de una soberanía nacional residente en el Parlamento era incompatible con el reconocimiento de los partidos políticos, lo que explica su tardía admisión como realidad jurídica y los grandes recelos con que ésta se produjo; puede afirmarse, desde el punto de vista histórico, que democracia, Estado social y Estado de partidos van de la mano<sup>16</sup>. Por tanto, el problema no es la juridificación del protagonismo de los partidos políticos, sino la evolución del Estado de partidos dentro de unas democracias exclusivamente representativas<sup>17</sup>, que ha llevado a que estas organizaciones se sirvan de las instituciones democráticas para sus propios fines e incluso a la juridificación, por acción u omisión legislativa, de tal apropiación democrática<sup>18</sup>. Como ha señalado De Cabo, la ruptura de la representación, la oligarquización de los partidos y el correlativo distanciamiento de estos respecto a sus bases son manifestaciones de una “erosión” democrática consustancial a la reducción del momento social del Estado, que obedecen principal-

<sup>15</sup> La juridificación del protagonismo de los partidos políticos se reclamó en un primer momento como vía para hacer posible la democracia más allá de los esquemas del individualismo liberal burgués. KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Labor, 1977, p. 37: “La democracia únicamente es posible cuando entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades coincidentes de los individuos (...) La democracia (...) requiere un Estado de partidos”.

<sup>16</sup> ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. *Estado de partidos: participación y representación*. Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 30. Sobre el origen y la evolución del Estado de partidos, cfr. el clásico trabajo de GARCÍA-PELAYO Y ALONSO, M. *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1996. También es referencia obligada FERNÁNDEZ SARASOLA, I. *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*. Madrid, Marcial Pons, 2009.

<sup>17</sup> DE CABO MARTÍN, C., “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *op. cit.*, p. 229. De Cabo advierte sobre el riesgo de “reducir las distintas formas de participación para dejarlas limitadas, de un lado, a la mera participación electoral y, de otro, al estricto ámbito de las instituciones político-representativas (...) desalentando cualquier otra que permita una movilización o actuación más constante y una canalización consciente de las cada vez mayor número de demandas no atendidas por la crisis del Estado social”.

<sup>18</sup> PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Madrid, Ariel, 2000, pp. 31-32. Los partidos políticos son instrumentos esenciales para la realización de la representatividad, y la juridificación de su protagonismo hace posible la expresión del pluralismo social. A lo largo la obra se desarrollan y discuten las “distorsiones jurídicas”, activas y omisivas, que convierten a los partidos políticos en el gobierno en una suerte de “príncipe moderno” (Gramsci) que sustituye al soberano popular.



mente a la disminución del papel mediador de los partidos en la resolución de los conflictos –que ahora se encauzan por otras vías– y al desplazamiento de los centros de decisión hacia ámbitos ajenos a la política, lo que debilita el efecto legitimador de la democracia y redundante en su descrédito<sup>19</sup>.

La reducción del contenido social del Estado, la retracción democrática y la desvirtuación del Estado de Derecho son procesos que se retroalimentan y que determinan la progresiva pérdida de normatividad de la Constitución: de modo paradójico, la Constitución de 1978 fue elevada a la categoría de mito cuasisagrado a la par que muchos de sus preceptos iban acusando una creciente falta de eficacia jurídica y se cerraba el abanico de alternativas políticas con cabida en el marco constitucional<sup>20</sup>. La crisis desatada a partir de 2007 ha hecho visible, con descarnada crudeza, una realidad que se venía incubando desde los años ochenta, que fue creciendo entre el silencio social y que ahora adquiere tintes de verdad incontrovertible: el poder no está donde la Constitución dice que está, ni la política dirige la economía, como prescribe la norma constitucional, sino al contrario. Pero si el poder real se esconde, si permanece oculto, no se le puede limitar jurídicamente, y si la economía dirige la política, la democracia pierde su razón de ser. En unas circunstancias donde la cotidianidad se convierte en un problema irresoluble para amplias capas de la población, la alienación política se vuelve insoportable. Los consensos básicos saltan por los aires y la crisis de legitimidad estalla con virulencia, la desafección con el sistema político va en aumento y aparece la calle como un nuevo actor político.

En mi opinión, los retos a los que se enfrenta el sistema político-constitucional en el momento histórico presente hacen que la disyuntiva se plantee en términos contundentes: o se progresa hacia la profundización de la democracia, hacia la restauración de la idea de elección frente a la idea de necesidad, hacia una recuperación del necesario contenido participativo de la democracia –y aquí es donde están llamados a jugar un papel importante, aunque no exclusivo, los mecanismos de participación democrática directa– o se corre el riesgo de que aumente la desintegración social y crezca la desconexión de la ciudadanía con las instituciones democráticas. Con el consiguiente peligro de que otro tipo de salidas de la crisis –populistas, autoritarias– lleguen a ser percibidas como posibles o deseables por una parte de la población.

<sup>19</sup> DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social*, op. cit., pp. 60-65.

<sup>20</sup> Cfr. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. “Sobre la fuerza normativa de la Constitución”. *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12, Madrid, UNED, 1997.

### III. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO DERECHO

#### III.1 Aproximación desde una perspectiva evolutiva de los derechos

Podemos definir los “derechos políticos” como el conjunto de facultades y titularidades que hacen efectiva la participación de las personas en la vida política, en la formación de la voluntad del Estado en cualquiera de los niveles en que dicha voluntad se exprese. En la literatura suelen aparecer ligados a los derechos civiles, integrando la categoría unitaria de los “derechos civiles y políticos”, vinculados fuertemente con el valor de la libertad. La expresión “derechos de primera generación” suele utilizarse para designar a esta misma categoría dentro de una clasificación cronológica o generacional de los derechos fundamentales.

Sin embargo, desde otro ángulo de análisis se ha separado a ambos tipos<sup>21</sup>, trazando una clara divisoria entre unos “derechos civiles” de marcada impronta individualista y los que podríamos llamar “derechos políticos” en sentido amplio, que sólo alcanzaron pleno protagonismo cuando la dinámica de la historia propició que la participación política se extendiese a las clases inicialmente excluidas. Ambos grupos de derechos responden a perfiles ideológicos distintos y han jugado papeles históricos no equiparables; su unificación conceptual, apelando a una común vinculación con el valor de la libertad, oscurece la inequívoca conexión original de los derechos políticos con el valor de la igualdad.

En nuestra doctrina, Peces-Barba ha destacado la importancia decisiva de los derechos de participación política como vehículo para la generalización de los derechos fundamentales<sup>22</sup> y, al hacerlo, ha puesto de relieve la posición crucial que ocupan en el desarrollo evolutivo del sistema de derechos fundamentales considerado en su glo-

---

<sup>21</sup> En esta línea se sitúan N. Bobbio, G. Peces-Barba y, desde la perspectiva cronológica, M. E. Rodríguez Palop (que diferencia una primera generación de derechos civiles, una segunda de derechos políticos, una tercera de derechos sociales y culturales y una cuarta de derechos de solidaridad o nuevos derechos). RODRÍGUEZ PALOP, M. E. *La nueva generación de derechos humanos: origen y justificación*. Madrid, Dykinson, 2010, pp. 72-76. También, con matices, R. Sánchez Ferriz, quien distingue entre los derechos individuales, característicos del Estado liberal abstencionista y los que ella llama “derechos de participación”, típicos del Estado demoliberal. SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Estudio sobre las libertades*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1989, pp. 103-104.

<sup>22</sup> PECES BARBA, G. *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*. Madrid, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 154 y ss. (Libro I, Primera Parte, Capítulo VI).

alidad: el impulso ideológico del proceso de generalización resultó de la confluencia entre el liberalismo democrático y ciertos sectores del pensamiento socialista abiertos a posiciones democráticas, cuyas pretensiones convergieron en la reivindicación de los derechos políticos como derechos fundamentales de los ciudadanos. El paulatino acceso a las instituciones representativas de los partidos obreros fue uno de los factores<sup>23</sup> que propiciaron el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en los países de Europa occidental y la transformación de sus Estados, que pasaron a asumir, como nueva función histórica, la intervención en la sociedad. Desde esta óptica se puede afirmar que el reconocimiento pleno de los derechos políticos –tras décadas de vicisitudes, luchas y represiones– fue el punto de encuentro histórico del liberalismo y del socialismo, actuó como nexo de transición entre el Estado liberal de Derecho y el Estado social de Derecho y significó, en el plano ideológico, la síntesis de las aspiraciones de libertad y de igualdad.

Precisamente por su vinculación con una concepción de la libertad que incorpora una incuestionable dimensión igualitaria, la reivindicación de los derechos políticos vino a recuperar la original vocación transformadora de los derechos fundamentales frente a la función conservadora del *status quo* a que los había reducido la teoría clásica del liberalismo. No obstante, esta vocación transformadora tuvo grandes dificultades para mantenerse una vez que estos derechos se afianzaron en el sistema jurídico-político. El acceso de la clase obrera a las instituciones políticas supuso trasladar la lucha de clases al seno del Estado<sup>24</sup> y, con ello, abrir una vía para la actualización permanente del propio Estado social a través del proceso democrático e, incluso, para un despliegue progresivo de la democracia hacia los ámbitos sociales y económicos<sup>25</sup>. Pero, junto a este contenido programático de renovación social, otra función de los emergentes derechos políticos se hizo patente desde el principio: la legitimación del poder, merced a la eficacia indiscutible de la idea de democracia a estos efectos, derivada de la enorme carga simbólica que comporta el término<sup>26</sup>. Desde entonces, el desarrollo histórico del Estado social fue

---

<sup>23</sup> Otros factores coactuantes serían la persistencia de un conflicto social irresuelto, la fuerza creciente del movimiento obrero y, sobre todo, el temor de la burguesía a una expansión de la revolución comunista.

<sup>24</sup> DE CABO MARTÍN, C. *La crisis del Estado social*, op. cit., pp. 38-39.

<sup>25</sup> GARCÍA-PELAYO Y ALONSO. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit., pp. 48-51.

<sup>26</sup> Lo que explica en gran medida por qué una burguesía dominante, pero temerosa de la generalización de la revuelta obrera, accedió paulatinamente a concesiones materiales e ideológicas de gran calado. Asumiendo la participación política como

descargando de modo progresivo a los derechos políticos de su potencial reformador y afianzando su papel legitimador del orden social y económico.

Por otra parte, la perspectiva evolutiva permite abordar en toda su complejidad las relaciones entre los diferentes tipos de derechos fundamentales. La consolidación de los derechos políticos fue fruto del reconocimiento previo de unos derechos civiles, proclamados con vocación de generalidad, y de la consecuente exigencia de eliminar las contradicciones con una práctica que excluía de su disfrute a grandes estratos de la población; a su vez, puede afirmarse que los derechos políticos han sido el presupuesto para la positivación de los derechos económicos y sociales y, por ende, para la generalización de los derechos de libertad<sup>27</sup>. Los derechos políticos son, por tanto, condición de las otras dos categorías: condición histórica para el surgimiento de los derechos económicos culturales y sociales y para la generalización de los derechos civiles a todo el cuerpo social, y condición actual para la subsistencia de ambos tipos de derechos. Se pone así de relieve la centralidad de los derechos de participación política en un sistema de derechos fundamentales inmerso en un permanente proceso de evolución dialéctica.

Por último, la descripción de este panorama de conexiones quedaría incompleta, creo, si no se mencionase otro tipo de interrelación, que se hace patente cuando se inician procesos de deterioro de los llamados derechos de igualdad. Y es que tales derechos encuentran su más firme garantía –extrajurídica– en la vigencia de los derechos civiles –libertades de expresión, de reunión y manifestación, libertad sindical, libertad de prensa, etc.– y de los derechos de participación política. Cabe avanzar la hipótesis de que una regresión importante en las cotas de protección social, un retroceso significativo en los niveles de distribución igualitaria de la libertad asegurados por los derechos económicos y sociales, no será posible sin una paralela retracción de los derechos civiles y de los derechos políticos. Si esto es así, las expectativas de evolución del sistema político se polarizan en dos orientaciones igualmente posibles y antagónicas: o se progresa en la

---

derecho –es decir, asumiendo la democracia– la burguesía evitó la revolución obrera y logró perpetuar ciertos esquemas jurídicos en cuyo marco las reivindicaciones obreras podían ser controladas.

<sup>27</sup> A esta fundamentación instrumental de los derechos económicos, sociales y culturales recurren autores como ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 486, y BÖCKENFÖRDE, E. W. “Los derechos fundamentales sociales en la estructura de la Constitución”. En: Böckenförde, E. W., *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos, Baden – Baden, 1993, p. 74.

dirección de reforzar los derechos fundamentales y, especialmente, los derechos de participación política –con una renovación de la democracia para fortalecerla, hoy ampliamente reclamada desde diferentes sectores–, lo que permitiría frenar e invertir el proceso indicado, o se corre el riesgo de que el sistema político emprenda una incierta deriva hacia posiciones autoritarias<sup>28</sup>.

### III.2 La participación política en la Constitución de 1978

El reconocimiento constitucional de los derechos de participación política se realiza en el art. 23 de nuestra norma fundamental<sup>29</sup>, dentro de la Sección segunda del Capítulo segundo del Título I, donde el constituyente agrupó aquellos derechos fundamentales a los que quiso dotar del mayor nivel de garantías. Pese a su estructura aparentemente sencilla, el art. 23 CE encierra un contenido complejo que recoge tres derechos autónomos: a) el derecho a la participación política “activa”, tanto directa como por medio de representantes; b) el derecho de acceso a cargos públicos representativos; y c) el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, que no es un derecho político en sentido propio sino una proyección del derecho a la igualdad. En cuanto a la fórmula de reconocimiento, el constituyente se situó en una línea de claro mimetismo con las empleadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>30</sup>.

La configuración de la participación política como un derecho fundamental y beneficiario de las máximas garantías es coherente con las circunstancias históricas del proceso constituyente. La nueva

---

<sup>28</sup> La presencia de ingredientes teóricamente fascistas en la transformación del Estado social ya era señalada por Carlos de Cabo en el contexto de la crisis económica de los años 70 y 80. Sus reflexiones resultan hoy de una sorprendente y vigorosa actualidad. DE CABO MARTÍN, C., *La crisis del Estado social, op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>29</sup> Art. 23 CE: “1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

<sup>30</sup> Art. 21 DUDH: “Todos los ciudadanos gozarán (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (...). Art. 25.1 PIDCP: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, sin embargo, sólo obliga a los Estados parte a “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo (...)” (Protocolo Adicional al CEDH, 1952, art. 3).

Constitución venía para satisfacer el anhelo social de democracia tras la larga noche del franquismo y cerrar así el paréntesis histórico abierto por una guerra civil y décadas de dictadura, pero también para dar cabida a todas las alternativas ideológicas, sin exclusión, y permitirles un ámbito de libertad para la acción política en caso de alcanzar el poder. En este sentido, el reconocimiento de los derechos políticos como derechos fundamentales significa la ordenación constitucional de una vertiente subjetiva de la estructura democrática del Estado, por la que se canaliza la intervención del ciudadano en los procesos de decisión colectiva<sup>31</sup> y que ha de ser puesta en relación con el ámbito institucional donde el ejercicio de estos derechos toma cuerpo<sup>32</sup>. Todo desarrollo institucional de la participación política contribuye a configurar la esfera de la realidad social donde los derechos de participación política pueden ser ejercitados, y habrá de tener en cuenta que esta dimensión objetiva de los mismos implica la existencia de un deber positivo de protección por parte del Estado; lo que es aplicable tanto a la vertiente directa de la participación política como a la representación política, y tanto en la producción legislativa como en la interpretación de las leyes y de la propia Constitución.

La necesaria configuración legal de los derechos de participación política<sup>33</sup> hace que sea finalmente el entramado institucional el espacio donde cobran realidad y vida, más allá de las prescripciones constitucionales. Dados los amplios márgenes que la Constitución concede al legislador a la hora de organizar los procesos políticos democráticos, son admisibles dentro de su marco distintas concreciones de la “democracia”; o, dicho en otras palabras, la configuración

---

<sup>31</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 461. Se puede afirmar que en los derechos subjetivos del art. 23 CE se contiene toda la arquitectura esencial del Estado democrático: los derechos políticos de los ciudadanos son el centro de gravedad de la estructura democrática del Estado.

<sup>32</sup> El desarrollo dogmático de la “dimensión objetiva” de los derechos fundamentales se debe a la doctrina y la jurisprudencia constitucional en Alemania, de donde se ha difundido a otros países; el Tribunal Constitucional ha aludido en varias ocasiones a la “doble naturaleza” de los derechos fundamentales, señalando que no son sólo derechos subjetivos sino también “un elemento objetivo del ordenamiento jurídico” del que nacen “deberes positivos” para el Estado. SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5, STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 4, y STC 245/1991, de 16 de diciembre, FJ 5.

<sup>33</sup> Los “derechos fundamentales de configuración legal” pueden ser definidos como los que atribuye la Constitución a los individuos en términos de una titularidad que sólo puede concretarse en conexión con la ley, cuyo ejercicio está supeditado a la existencia de un procedimiento que sólo puede ser establecido por el legislador, como ocurre señaladamente con los derechos de participación y con los derechos prestacionales. Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, J. “Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales”. En: Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, IV, Madrid, Cortes Generales/Edersa, 1996, pp. 439- 529.

institucional de la participación política modela la democracia. Pero también es cierto que no todos los tipos de “democracia” constitucionalmente posibles, no todas las formas admisibles de su modelado institucional responden por igual al principio democrático que nuestra Constitución consagra; existe el riesgo –que al menos ha de contemplarse como hipótesis teórica– de que determinados desarrollos legislativos, aun respetando formalmente los términos del art. 23 CE, puedan entrar en colisión con una estructura realmente democrática del Estado. El principio democrático, para cuya definición el propio texto constitucional aporta suficientes elementos interpretativos<sup>34</sup>, debe ser la piedra de toque para evaluar en qué medida se ajustan la articulación institucional de los derechos de participación política y su realización práctica a los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

### III.3 Contenido y titularidad del “derecho a participar en los asuntos públicos”

El Tribunal Constitucional, en jurisprudencia constante, ha circunscrito el contenido del art. 23.1 CE al ámbito de la participación política, excluyendo otras modalidades de participación en la vida pública que también son objeto de protección constitucional o de regulación legal<sup>35</sup>. Así entendido, el contenido del art. 23.1 CE se despliega en dos vertientes, que dan lugar a la consideración de dos derechos autónomos: derecho a participar “directamente” en la vida política, por medio de los cauces que la propia Constitución y las leyes habiliten para ello, y derecho a participar en la política “por medio de representantes”, cuya manifestación esencial es el derecho de sufragio activo de los ciudadanos en las votaciones para elegir a los representantes políticos en los diferentes ámbitos territoriales del Estado.

La dicción textual del art. 23 CE atribuye la titularidad de los derechos que reconoce a “los ciudadanos”, lo que se ha interpretado como equivalente a los nacionales del Estado español, dada la vincu-

---

<sup>34</sup> Siguiendo a GARRORENA MORALES, A, *op. cit.*, pp. 204 y ss., el concepto constitucional de democracia puede definirse por referencia a tres contenidos esenciales: a) la soberanía popular (art. 1.2 CE); b) el pluralismo, como pluralismo político (art. 1.1 CE, art. 6 CE) y como pluralismo social (con un amplio reconocimiento sectorial en la Constitución); y c) la participación (art. 9.2 CE, art. 23 CE). Sobre el principio democrático en la Constitución de 1978, cfr. igualmente ARAGÓN REYES, M. *Constitución y democracia*. Madrid, Tecnos, 1990.

<sup>35</sup> Por todas, STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3.

lación tradicional de la noción del “estado activo” (*status activae civitatis*) de Jellinek con la nacionalidad<sup>36</sup>, idea reafirmada por el tenor del art. 13.2 CE: “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23”, aunque este mismo precepto hace algunas salvedades en relación con las elecciones municipales. Poniendo en relación estas normas con el art. 68.5 CE (“son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos”) y con el art. 12 CE (“los españoles son mayores de edad a los dieciocho años”), suele afirmarse que son titulares de los derechos del art. 23 CE los nacionales del Estado español que sean mayores de 18 años y no hayan sido incapacitados por sentencia judicial para el ejercicio de los mismos<sup>37</sup>. No obstante, se puede defender, en contra de la anterior conclusión, que el requisito de la mayoría de edad y las causas de “incapacidad” política no son decisiones constitucionales sino legislativas, que concretan la limitación genérica del art. 68.5 CE en relación con el derecho de emisión del voto. Por otra parte, si todos los ciudadanos españoles son titulares de los derechos de participación política y los requerimientos de edad y capacidad son límites externos impuestos por la ley electoral al derecho de sufragio, es cuestionable que estos hayan de ser los mismos cuando se trata de ejercer el derecho de participación política en su vertiente de “participación directa” y, sobre todo, de la iniciativa legislativa popular. Ejercer la iniciativa popular no es lo mismo que ejercer el derecho de voto, y no tienen por qué ser iguales las condiciones<sup>38</sup>.

En cuanto a los extranjeros, la redacción del art. 13.2 CE (“sólo los españoles...”) deja pocas dudas de que la Constitución no los considera titulares de los derechos de participación política, salvo en los supuestos excepcionales que este mismo precepto contempla. Lo que no quiere decir que ésta sea la alternativa más compatible con el carácter democrático del Estado; desde la óptica pura de la legitimación democrática, es indudable la conveniencia de dar a todos los residentes en el Estado idéntica posibilidad de intervenir en la creación y modificación del ordenamiento jurídico al que están sometidos, eliminan-

<sup>36</sup> Cfr. JELLINEK, G. *Teoría general del Estado*. Barcelona-Buenos Aires, Albatros, 1970.

<sup>37</sup> Como ejemplo ASTARLOA VILLENA, F. “La iniciativa legislativa popular en España”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002-2003, p. 289.

<sup>38</sup> ARANDA ALVÁREZ, E. “La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 78, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 199-200. Estas ideas no han tenido reflejo legislativo en el ordenamiento estatal, pero han empezado a abrirse paso en el ámbito autonómico (art. 2 de la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular).



do todo atisbo de diferenciación entre ciudadanos activos y pasivos, entre personas que deciden y personas que soportan las decisiones<sup>39</sup>. Desde este punto de vista, sería deseable una reforma constitucional que equiparase a españoles y extranjeros residentes en la titularidad de los derechos políticos<sup>40</sup>.

#### IV. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA

##### IV.1 Instituciones de participación política directa: la iniciativa popular y sus especies

Es frecuente referirse a las instituciones a través de las que se realiza el derecho a la participación política, en su vertiente de participación activa y directa, como democracia “directa” o “semidirecta”, o utilizar con igual significado genérico el término democracia “participativa”; opciones que son usadas por los distintos autores con un alcance no siempre coincidente. Aquí, en adelante, se preferirá emplear la expresión instituciones “de participación política directa”, por contraposición a las instituciones “de democracia representativa” que desarrollan el derecho a participar en política a través de representantes elegidos por sufragio.

Aunque la clasificación de estas instituciones de participación política directa ofrece dificultades por la multiplicidad de sus formas y de los criterios taxonómicos para categorizarlas, me parece aceptable la triple propuesta de clasificación propuesta por Zovatto<sup>41</sup>: a) entre consultas populares, iniciativa legislativa popular y revocatoria de mandato; b) según el origen de la voluntad participativa, entre mecanismos impulsados “desde abajo” y mecanismos promovidos “desde arriba”; y c) en función del ámbito de aplicación, entre mecanismos personales, como sería la revocatoria de mandato, y mecanismos sustantivos. En mi opinión, la división más significativa es la segunda, en la medida en que expresa dos concepciones distintas del papel que desempeña el titular de la soberanía en el proceso: activo cuando el impulso participativo depende exclusiva y directamente de dicho titu-

<sup>39</sup> Cfr. PRESNO LINERA, M. A. “La titularidad del derecho de participación política”, *op. cit.*, pp. 554 y ss.

<sup>40</sup> Que podría llevarse a cabo por la vía del art. 167 CE, pues sería suficiente cambiar la redacción del art. 13 CE.

<sup>41</sup> ZOVATTO G., D. “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina: un balance comparado: 1978-2000”. En: Concha Cantú, H. A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, pp. 893 y ss.

lar, o pasivo si la participación ha de ser reclamada “desde arriba”, quedando remitido el posible ejercicio de la soberanía a una voluntad ajena. Las iniciativas populares son los mecanismos participativos impulsados “desde abajo” por antonomasia.

Considero que puede calificarse como iniciativa popular toda forma de ejercicio del derecho a la participación política directa consistente en la facultad, reconocida a la ciudadanía, de impulsar la acción del poder político en cualquiera de sus formas y ámbitos territoriales, articulada a través de un proceso garantista de recogida de firmas que respalden la propuesta. Definida de este modo la iniciativa popular como género, serían especies principales de la misma las siguientes<sup>42</sup>: a) la iniciativa legislativa popular en sentido estricto, cuyo objeto es presentar una proposición de ley para que sea aprobada, en su caso, por el poder legislativo; b) la iniciativa popular para la reforma de la Constitución; c) la iniciativa popular para proponer al Parlamento la consideración de asuntos de carácter no legislativo (una declaración política, una petición de que inste al Gobierno a actuar, etc.); d) la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum o consulta; e) el referéndum de propuesta legislativa, en el que la iniciativa popular incorpora una proposición de ley para su posible adopción por los ciudadanos por vía de referéndum; y f) el referéndum abrogatorio, que consiste en la iniciativa popular para la convocatoria de un referéndum con el propósito de derogar una ley determinada.

## IV.2 Democracia representativa y democracia directa

Para abordar un análisis crítico del desarrollo de las instituciones de la participación política directa se requiere una opción previa por un concreto marco conceptual. En la medida en que dichas instituciones remiten a la clásica controversia entre democracia directa y democracia representativa, que algunas voces proclaman como históricamente resuelta, la figura de J. J. Rousseau aparece, desde mi punto de vista, como la referencia imprescindible; por ello considero ineludible dedicar unos pasajes a su pensamiento.

La teoría política de Rousseau ha sido interpretada de muy distintos modos y frecuentemente cuestionada. Se le ha acusado de ser el fundador de un pensamiento totalitario, afirmando que las ideas de

---

<sup>42</sup> Sigo en este punto parcialmente a FREIXES SANJUÁN, T. y POPTCHEVA, E. M. “Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la UE y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE”. *Pliegos de Yuste*, núm. 9-10, Yuste (Cáceres), Fundación Europea de Yuste, 2009, p. 38.

“cuerpo social” y “voluntad general” destruyen la idea de individuo; se ha tratado asimismo de confrontar una tradición rousseauiana, basada en la igualdad, con la tradición inglesa de la democracia, fundada por Locke y basada en la libertad; otros autores, simplemente, asimilan la filosofía política de Rousseau con el liberalismo clásico, del que sería una mera variación. En mi opinión, ninguna de estas interpretaciones, aunque plausibles, es plenamente correcta; o bien se basan en aspectos parciales del pensamiento de Rousseau, o bien lo hacen en experiencias históricas o desarrollos teóricos posteriores que han sido influidos por dicho pensamiento. Frente a estas interpretaciones, me parece más apropiado indagar sobre qué elementos o conceptos son útiles para describir, con la doble pretensión de síntesis y de globalidad, un pensamiento teórico tan complejo como el del autor ginebrino; y, sobre todo, intentar descubrir cuáles de ellos mantienen plena vigencia y actualidad dos siglos y medio después, y en qué medida pueden contribuir a perfilar un concepto de democracia útil para la transformación progresista de la realidad social.

A mi entender, y analizado desde la perspectiva apuntada, el proyecto social y político que describe Rousseau se basa en la libertad. Pero su concepción de la libertad no es la que tienen los convencionalistas liberales: es una libertad irrenunciable, inalienable y con una dimensión igualitaria que se proyecta en la oposición a toda concentración de poder en un líder, grupo o clase social<sup>43</sup>, y en su crítica de las desigualdades sociales, que han de ser limitadas para crear las condiciones de posibilidad de un nuevo Estado democrático.

A partir de esta filosofía de la libertad, Rousseau construye una teoría política cuyos ejes articuladores son la soberanía irrenunciable del pueblo, la voluntad general como forma de expresarla a través de la ley y la indelegabilidad del poder legislativo: lo que no significa que las leyes las haga directamente el pueblo, pero sí que debe mantener la facultad de decidir sobre ellas, porque en caso contrario lo que hay es despotismo<sup>44</sup>. La idea clave es que es imprescindible la participación individual de todos los ciudadanos –o al menos la posibilidad de

---

<sup>43</sup> ROUSSEAU, J. J. *Contrato social*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, p. 43: “Renunciar a la libertad es renunciar a la cualidad de hombre, a los derechos de humanidad e incluso a los deberes”, y p. 58: “Si, pues, el pueblo promete simplemente obedecer, se disuelve por este acto y pierde su cualidad de pueblo. En el instante en que hay un señor, ya no hay soberano, y desde entonces el cuerpo político queda destruido”.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 57: “La voluntad general puede dirigir por sí sola las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común (...) no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse jamás, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo; el poder es susceptible de ser transmitido, más no la voluntad”.

esta participación– en la adopción de decisiones políticas<sup>45</sup>; se le debe considerar por ello el fundador de una tradición democrática participativa, basada en el principio de la soberanía popular, que se enfrenta a las concepciones elitistas y representativas que arrancan de Locke.

Aunque el devenir histórico ha traído el arraigo constitucional de los sistemas democrático-representativos, no cabe deducir de ello la obsolescencia de Rousseau, ni el arrinconamiento de sus ideas en anecdóticas instituciones de “democracia directa”. Por el contrario, una lectura de su teoría política desde la óptica actual permite deducir dos afirmaciones trascendentes: en primer lugar, también la democracia representativa, cuya realidad histórica es incuestionable, puede ser interpretada en términos de participación; en segundo, la indelegabilidad del poder legislativo se traduce, en este contexto institucional, en la necesidad de un flujo permanente de comunicación entre los dirigidos y los dirigentes o representantes –que ya Kelsen planteaba como remedio para combatir la crisis del parlamentarismo–, único modo de ejercicio de lo que podríamos denominar una “democracia permanente” –frente a una democracia intermitente, que se expresa sólo en el momento puntual de la elección–. A mi juicio, la tensión dialéctica entre instituciones representativas e instituciones de participación democrática directa sólo puede resolverse en términos de estricta complementariedad. Expresan dos formas de la participación política que no sólo son compatibles, sino que seguramente se necesitan la una a la otra, como ya sugería Kelsen en 1920<sup>46</sup>. Podemos encontrar en Rousseau las claves para una superación actual de las limitaciones de la democracia exclusivamente representativa y también de la democracia directa, entendiendo que la contraposición no debe establecerse hoy entre ambas, sino entre un modelo de democracia elitista y plebiscitaria, actualmente generalizado, que se nutre de los mismos presupuestos ideológicos que las formas de representación parlamentaria más típicas del liberalismo, por lo que entra en contradicción con la misma idea generatriz del proyecto democrático, y otro de democracia participativa, en gran parte por construir: un modelo que realmente sitúe en su centro al pueblo como soberano y, en relación con esta soberanía, al derecho de participar activa y pasivamente en política, reconocido a todos los ciudadanos sin exclusión de ningún tipo y en condiciones de plena igualdad.

---

<sup>45</sup> SILVA JIMENEZ, A. M. “Hacia una democracia participativa (segunda parte): Teoría participacionista de la democracia”. *Revista de Derecho*, volumen 8, núm. 1, Valdivia-Chile, 1997, pp. 113-121.

<sup>46</sup> Cfr. KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Labor, 1977.

### IV.3 La participación política directa en la Constitución de 1978

Al margen de los referenda de iniciativa autonómica, estatuyentes o de reforma estatutaria (arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE), y de reforma constitucional (arts. 167.3 y 168.3 CE), la Constitución sólo contempla de modo explícito, como instrumentos de participación política directa en el ámbito estatal, el referéndum consultivo sobre “decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 92 CE) y la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE)<sup>47</sup>. Se puede afirmar, por tanto, que la acogida constitucional de este género de instituciones ha sido cautelosa e incluso cicatera, valoración en la que coincide la mayor parte de la doctrina<sup>48</sup>. Hecho que contrasta, sin duda, con la amplia e intensa recepción de las instituciones de participación política directa que contemplaba el anteproyecto constitucional<sup>49</sup>, y que también queda lejos del precedente histórico más directo de nuestra norma fundamental, la Constitución republicana de 1931, que recogía una iniciativa legislativa popular sin limitaciones materiales y la posibilidad del referéndum legislativo por iniciativa popular<sup>50</sup>.

¿Por qué el constituyente español de 1978 optó finalmente por regular de modo tan restrictivo la participación democrática directa de los ciudadanos? Las razones tuvieron mucho que ver, sin duda, con el momento histórico de la transición democrática en España: tras varias décadas de régimen autoritario, consolidar una democracia parlamentaria y un sistema pluralista de partidos era una necesidad sentida, a lo que vino a sumarse la relativa proximidad temporal del

<sup>47</sup> También las consultas populares y las iniciativas populares en el ámbito autonómico y local son posibles: en el autonómico, cuando los Estatutos de Autonomía han asumido expresamente la competencia en cuanto a su regulación, y en el ámbito local al amparo de lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local (arts. 70.1 bis y 71) o de leyes autonómicas cuando la competencia al respecto haya sido asumida estatutariamente.

<sup>48</sup> TORRES DEL MORAL, A. “El Estado español como Estado social y democrático de Derecho y como democracia representativa y pluralista”. En: *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*, AA. VV., Madrid, Colex, 2007, p. 44. ARANDA ALVÁREZ, E., *op. cit.*, p. 193. GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 146-147. PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”. *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27. Asamblea legislativa de Madrid, 2012, p. 96.

<sup>49</sup> El anteproyecto regulaba una iniciativa popular con un ámbito material mucho más amplio, del que no excluía ni las materias propias de ley orgánica ni la reforma constitucional, y contemplaba tres tipos de referenda vinculantes: para la ratificación de leyes ya aprobadas, para la consulta sobre decisiones políticas y para la derogación de leyes en vigor. PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

<sup>50</sup> Artículo 66 de la Constitución española de 1931.

último referéndum franquista (1966, para la aprobación de la Ley Orgánica del Estado) y una específica concepción del parlamentarismo por parte de los constituyentes, celosa a la hora de preservar la primacía institucional del Parlamento y, a su través, la de una clase política muy refractaria a cualquier recorte en su recién estrenada posición<sup>51</sup>. Estos factores confluyeron para determinar una posición de máxima prevención y cautela frente a la participación política directa del pueblo que laminó las previsiones del anteproyecto de la Constitución<sup>52</sup>. Cabe la crítica a nuestros constituyentes por la pérdida de una oportunidad histórica para diseñar una democracia más participativa, en la línea del anteproyecto; pero ha de ser una crítica matizada en función del complicado contexto de la transición de España a la democracia y es posible entender la posición de los constituyentes, aunque se desapruebe desde una perspectiva *ex post*. En cambio, resulta menos comprensible que tras más de treinta años de vigencia constitucional no se hayan modificado estos esquemas ni se haya planteado una reforma de la Constitución para desarrollar en clave participativa el principio democrático que le sirve de inspiración, lo que ha favorecido el distanciamiento entre la ciudadanía y su representación política.

Esta visión restrictiva se ha visto confirmada, e incluso acentuada, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha contribuido por tres vías diferentes a estrechar el corsé constitucional sobre la participación política directa. En primer lugar, declarando la “primacía” de la democracia representativa y reduciendo la participación política directa a un rol de excepcionalidad. La interpretación sistemática de la Constitución lleva al Tribunal a afirmar, llegando con ello más lejos que el propio constituyente, que en nuestro sistema de participación política priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa<sup>53</sup>. Desde la óptica subjetiva, la participación política directa y la representada gozan de

<sup>51</sup> GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 146-147.

<sup>52</sup> Es significativo el hecho de que fuesen los constituyentes conservadores los más proclives a reforzar los mecanismos de participación política directa, mientras que los más comprometidos con la democracia fueron los grandes artífices de su devaluación final, lo que evidencia el temor de muchos de ellos a que en los primeros tiempos de una democracia todavía sin afianzar los referenda o las iniciativas populares pudieran usarse para desestabilizar la propia democracia. Para una revisión de las intervenciones en los debates constituyentes sobre la participación política directa, cfr. PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*

<sup>53</sup> STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ3. Doctrina reiterada en resoluciones posteriores, entre las que cabe citar el ATC 87/2011, de 7 de junio, y las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre y 204/2011, de 15 de diciembre.

idéntico carácter fundamental, y si bien es indudable que la primera ha sido configurada en el texto constitucional con muchas reservas y limitaciones, no se justifica por ello que se le atribuya un carácter secundario y excepcional como forma de ejercicio de la soberanía popular. En segundo lugar, acotando estrictamente las formas constitucionalmente admisibles de participación política directa, a modo de *numerus clausus*<sup>54</sup>. Y, por último, con una interpretación restrictiva del concepto de “asuntos públicos”. Según la jurisprudencia constitucional<sup>55</sup>, sólo las instituciones de participación política que sean manifestación de la soberanía popular pueden considerarse amparadas por el art. 23.1 CE, con lo que se excluye de tal amparo a cualesquiera otros títulos de participación de origen legal o constitucional, como la participación en el ámbito de la enseñanza, los instrumentos de administración participativa o la institución del jurado popular, entre otros.

De una interpretación sistemática del texto constitucional se puede derivar el deseo del constituyente de construir una democracia parlamentaria y representativa de carácter fuerte, pero no, en mi opinión, la primacía de la participación a través de representantes ni la subordinación o excepcionalidad de la participación política directa. En cambio, sería posible una interpretación contextual de la Constitución que, poniendo el acento en la idea de una “sociedad democrática avanzada” (Preámbulo constitucional), en la exigencia a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos (art. 9.2 CE) y en el reconocimiento con las máximas garantías del derecho a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), propugnase un desarrollo de esta participación directa lo más expansivo posible, en coherencia, por otra parte, con la doctrina del Tribunal Constitucional de que los

---

<sup>54</sup> STC 119/1995, de 22 de agosto, FJ 3. El Tribunal Constitucional identifica los instrumentos participativos que son manifestación del derecho a la participación política directa del art. 23.1 CE, cerrando la puerta a otras interpretaciones expansivas. Esta doctrina se consolida con la STC 103/2008, de 11 de septiembre, en la que el Tribunal desecha la idea de una “competencia implícita” para celebrar consultas sobre materias de competencia autonómica, y con la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que excluye, haciendo una interpretación muy dudosa del art. 149.1.32 CE, la posibilidad de que una Comunidad Autónoma regule el referéndum en su ámbito territorial.

<sup>55</sup> SSTC 51/1984, de 25 de abril y 51/1984, de 25 de abril, 71/1989, de 20 de abril, 212/1993, de 28 de junio. ATC 942/1985, de 18 de diciembre. Por todas, STC 119/1995, FJ 3: “Fuera del art. 23 C.E. quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (...), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (...).”

derechos fundamentales deben ser interpretados siempre de la forma más favorable a su eficacia<sup>56</sup>.

## V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL: EL ART. 87.3 CE

De los diferentes mecanismos que podemos inscribir, de acuerdo al criterio aquí seguido, en el concepto genérico de iniciativa popular, la Constitución de 1978 sólo contempla la iniciativa legislativa popular *sensu stricto*, a la que configura con carácter no vinculante. Su régimen fundamental se contiene en el art. 87.3 CE: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. La regulación es ciertamente restrictiva<sup>57</sup>, carácter que se expresa a través de tres límites constitucionales explícitos que condicionan ab initio cualquier configuración legal de la institución: a) una reserva de ley orgánica, lo que no parece censurable, sino lógico<sup>58</sup>; b) una fuerte restricción del ámbito material<sup>59</sup>; y c) un número mínimo de 500.000 firmas acreditadas que respalden la proposición<sup>60</sup>

<sup>56</sup> STC 159/1986, de 12 de diciembre, FJ 6, reiterada en multitud de resoluciones posteriores.

<sup>57</sup> La valoración doctrinal de este diseño constitucional oscila entre la “aceptación crítica” de Aranda, quien prefiere poner el acento en la regulación legal como vía para maximizar las facilidades de su ejercicio, y el juicio contundente de Marco Marco, que la considera un mecanismo de participación directa de posibilidades mínimas. Presno Linera por su parte, también es muy crítico con el marco constitucional. Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.* MARCO MARCO, J. J. “La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)”. *Revista General de Derecho constitucional*, núm. 8, Iustel, 2009 p. 2. PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*, p. 96.

<sup>58</sup> En todo caso, aun sin esta prescripción constitucional la necesidad de una ley orgánica en esta materia sería la conclusión inevitable, pues se trata de una forma de ejercicio de un derecho fundamental (art. 81.1 CE).

<sup>59</sup> El art. 87.3 CE excluye las materias propias de ley orgánica, las tributarias, las de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. De otros preceptos se deduce la exclusión de la planificación económica (art. 131 CE), la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (art 134 CE) y la reforma constitucional (art. 166 CE en relación con el art. 87 CE).

<sup>60</sup> Requisito que podría, en todo caso, ser agravado por ley pero nunca atenuado. Para Presno Linera la exigencia es excesiva, tiene un claro efecto disuasorio y no se corresponde con las tendencias medias en otros países donde existe la institución de. PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*, pp. 101-102.



Aunque podría parecer que el principal escollo consiste en la exigencia de una cifra realmente elevada de avales ciudadanos, ha sido la intensa limitación material el aspecto que ha recibido las más severas críticas doctrinales, sobre todo porque sitúa fuera del alcance de las iniciativas populares el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales y libertades públicas, sólo posible por medio de ley orgánica (art. 81.1 CE). Preciso es recordar, por otra parte, que la exclusión de las materias propias de ley orgánica de la iniciativa legislativa popular fue fruto de los debates constituyentes, y que no se contemplaba en el anteproyecto de Constitución. Desde una perspectiva estrictamente democrática, resulta difícil de entender tan extraordinario rigor delimitador por parte del constituyente, máxime si tenemos en cuenta que la iniciativa legislativa popular, configurada por la Constitución como no vinculante, no supone más que un mecanismo de diálogo formalizado entre los ciudadanos y el legislador, que siempre es libre, en última instancia, para rechazar o modificar la proposición<sup>61</sup>.

A estos tres límites expresos enunciados en el art. 87.3 CE se suma el descarte de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución<sup>62</sup>, que fue producto igualmente de un debate constituyente<sup>63</sup> donde triunfaron las tesis más precavidas y restrictivas. Dejando la iniciativa popular para la reforma de la Constitución fuera de su texto, el constituyente incurrió, a mi juicio, en una posible incoherencia constitucional: la única interpretación jurídica admisible del art. 1.2 CE (“la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”) es que el poder constituyente pertenece al pueblo<sup>64</sup>; y si la Constitución permite, con ciertas condiciones, que de los ciudadanos partan iniciativas para promover cambios en las

---

<sup>61</sup> PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*, p. 101: “Parece profundamente antidemocrático que se excluyan de esa forma mínima de debate materias tan relevantes para la ciudadanía como el Código Penal, las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la educación, la huelga, las reuniones y asociaciones...”.

<sup>62</sup> Art. 166 CE, en relación con el art. 87.1 y 2 CE: “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, de donde se deduce la atribución exclusiva de dicha iniciativa al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

<sup>63</sup> En el debate se manifestaron importantes prevenciones contra una iniciativa popular de reforma constitucional (Cisneros, Solé Tura, Peces-Barba), aunque también se pudieron escuchar voces a favor de incluir la reforma constitucional en el ámbito material de la iniciativa, entendiendo que era casi una exigencia del principio de soberanía popular. Para una síntesis de los debates constituyentes sobre la iniciativa popular para la reforma constitucional PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op. cit.*, pp. 97-99.

<sup>64</sup> ARAGÓN REYES, M., *op. cit.*, p. 28.

leyes ordinarias, con mayor motivo debería aceptarse cuando se trata de cambios constitucionales, que inciden sobre el poder constituyente del que el pueblo es titular.

La extrema cautela en la regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular es una expresión de la más general desconfianza del constituyente hacia las instituciones de participación política directa, que obedece a razones históricas ya discutidas. Parece menos aceptable, empero, que la desconfianza se prolongue en una precaución aún mayor a la hora de abordar su imprescindible configuración legal, o en una interpretación jurisprudencial restrictiva de preceptos constitucionales que, en definitiva, regulan instituciones que son expresión de un derecho fundamental; especialmente cuando quedan lejos en el tiempo las circunstancias que podrían explicar los recelos iniciales y cuando la evolución de la situación social y política convierte en urgente la necesidad de revitalizar democráticamente el sistema.

## VI. CONFIGURACIÓN LEGAL: VALORACIÓN CRÍTICA Y TRES PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA*

Con notable retraso, el legislador dio cumplimiento al mandato constitucional con el que se abre el art. 87.3 CE promulgando la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada después por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. La norma legal configura un proceso cuyo esquema básico, no alterado por la reforma, se divide en tres fases: una fase inicial, que culmina con la admisión a trámite, en su caso, de la iniciativa, la recogida de firmas y la tramitación parlamentaria como proposición de ley<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Descrito esquemáticamente, el procedimiento legalmente configurado es el siguiente:

1. Fase inicial (arts. 4, 5 y 6): a) Presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, por parte de la Comisión Promotora, de la documentación b) Resolución de la Mesa en el plazo de 15 días, que sólo puede ser inadmisoria por las causas tasadas en la ley, admitiendo recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

2. Recogida de firmas (arts. 7 a 12): a) Apertura del plazo en el momento en que la Comisión Promotora recibe notificación de la admisión: nueve meses, ampliables a doce (seis meses, ampliables a nueve, antes de la reforma); b) Recogida y autenticación de las firmas, mediante un procedimiento complejo y garantista que supervisa la Junta Electoral Central; c) remisión al Congreso de la certificación acreditativa del número de firmas válidas obtenidas.

3. Tramitación parlamentaria (art. 13): a) Publicación de la proposición en el BOCG, una vez recibida la certificación del número de firmas exigido (lo que hace

La regulación legal de la iniciativa legislativa popular aumenta la restricción en el ejercicio de esta facultad de los ciudadanos, añadiendo a las limitaciones constitucionales otras nuevas:

En la fase inicial, la existencia de dos causas de inadmisión innecesarias y poco justificadas. Así, la referencia de la iniciativa a materias “manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2. c)] es una causa de inadmisión rechazable por su excesiva vaguedad y porque supone un trato agravado respecto de las proposiciones emanadas de las Asambleas autonómicas, para las que no rige; pero, sobre todo, porque deja un margen de discrecionalidad excesivo a la Mesa del Congreso<sup>66</sup>. Otra causa de inadmisión es la existencia de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto que esté en trámite de enmiendas o más avanzado [art. 5.2. d)]<sup>67</sup>; aquí es preciso hacer notar que objeto y contenido no son conceptos coincidentes, y que sobre un mismo objeto pueden existir planteamientos muy distintos, por lo que parece que nos encontramos de nuevo ante una exigencia excesiva<sup>68</sup>. La norma de 2006 ha introducido algunos cambios en la regulación legal de la fase de admisión que no han modificado de modo significativo su alcance restrictivo<sup>69</sup>.

En segundo lugar, la necesidad de la toma en consideración de la iniciativa por el Congreso (art. 13.1) conlleva la posibilidad de que todo el esfuerzo de la recogida de firmas, aun culminado con éxito, sea finalmente infructuoso y la proposición no llegue a ser debatida en la comisión correspondiente. No sólo la configuración, sino inclu-

---

posible, además, que la Comisión reciba una compensación por los gastos); b) Inclusión en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, en el plazo de 6 meses (antes de la reforma no había plazo); c) El Pleno puede rechazar la proposición o decidir por mayoría su tramitación conforme a los Reglamentos de las Cámaras; d) Las iniciativas en tramitación en el momento de disolverse las Cámaras no caducan, pudiendo seguir su curso en la siguiente legislatura.

<sup>66</sup> MARCO MARCO, J. J., *op. cit.*, p. 14. También ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, pp. 205-206.

<sup>67</sup> Las restantes causas de inadmisión contempladas son el incumplimiento –subsancionable– de ciertos requisitos formales [art. 5.2 b), en relación con el art. 3.2], el hecho de que la iniciativa verse sobre materias excluidas [art. 5.2 a)], o que reproduzca otra anterior, de contenido igual o substancialmente equivalente [art. 5.2 e)].

<sup>68</sup> MARCO MARCO, J. J., *op. cit.*, p. 14. En sentido contrario ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 207, quien alega razones de economía procesal que avalarían el mantenimiento de esta causa de inadmisión

<sup>69</sup> La Ley Orgánica 4/2006 ha suprimido como causa de inadmisión, con pleno acierto, la existencia previa de una proposición no de ley aprobada por una Cámara sobre la materia objeto de la iniciativa popular. También ha suprimido la necesidad de justificar la oportunidad de la iniciativa en un documento de acompañamiento.

so la conveniencia misma del trámite ha sido objeto de censuras doctrinales, justificadas en mi opinión<sup>70</sup>. En este sentido, es significativo hacer notar que el proyecto original de ley reguladora no contemplaba la toma en consideración por el Congreso y que la misma fue incorporada a la redacción del art. 13 durante la tramitación en la Comisión Constitucional<sup>71</sup>.

Por último, es rechazable la desvinculación completa entre la iniciativa y la ciudadanía proponente, una vez tomada en consideración aquélla e iniciado su trámite parlamentario<sup>72</sup>, aspecto que fue muy limitadamente corregido en 2006. En esta línea, es razonable sugerir que la Comisión Promotora retenga, en el contexto del trámite parlamentario, ciertas facultades de intervención y control sobre la iniciativa presentada, que pueden proyectarse en tres direcciones: defensa de la proposición en la toma de consideración, participación en los debates durante el trámite de enmiendas y posibilidad de retirar la iniciativa si se entiende que han cambiado las

<sup>70</sup> MARCO MARCO, J. J., *op. cit.*, p. 24. dicho trámite “supone que, tras el inmenso esfuerzo que ha realizado la Comisión Promotora para conseguir las firmas, la decisión del Pleno de no tomar en consideración el texto daría al traste con todo el proceso; el castigo, como puede verse, es excesivo”. En sentido parecido, MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI*. Madrid, Fundación IDEAS, 2012, pp. 16 y 20. Contraria es la opinión de ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, pp. 212 y 213.

<sup>71</sup> En la exposición de Motivos se podía leer: “(...) al ser la iniciativa popular, por mandato constitucional, perfecta, no cabe la toma en consideración por el Congreso (...)”. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 48.1, 4 de julio de 1983. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A\\_048-I.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/BOCG/A/A_048-I.PDF) [consultado: 24-02-2014]. El criterio fue rectificado a raíz de una enmienda del Grupo Socialista, defendida en la Comisión por Berenguer Fuster, quien argumentó que la única iniciativa legislativa perfecta la atribuye el art. 87.1 CE al Gobierno y a las Cámaras, por lo que cualquier otra proposición requeriría una tramitación previa. *Diario de Sesiones-Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, núm. 84, 10 de noviembre de 1983. pp. 2872-2874. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/CO/CO\\_084.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/CO/CO_084.PDF) [consultado: 24-02-2014]. El argumento supone una interpretación restrictiva desde el punto de vista del ejercicio de un derecho fundamental, el de participar directamente en los asuntos públicos. En cuanto instituto de participación política “directa”, la iniciativa legislativa no tiene igual naturaleza que las proposiciones surgidas de Grupos parlamentarios o de Parlamentos autonómicos, y cabe defender que la perfección de la iniciativa existe desde el momento en que ha logrado el aval de la ciudadanía tras superar todos los trámites previos al parlamentario, máxime cuando la exigencia de apoyo ciudadano es tan elevada. Así lo entendía el inicial proyecto de ley donde, como se ha indicado, se afirmaba que una iniciativa legislativa que ha conseguido reunir el mínimo de firmas exigido es perfecta “por mandato de la Constitución”.

<sup>72</sup> MARCO MARCO, J. J., *op. cit.*, pp. 24-25. Es poco entendible la discriminación respecto a la iniciativa legislativa autonómica, que puede ser defendida por hasta tres miembros de la Asamblea proponente (art. 87.2 CE).

circunstancias que empujaron a la Comisión a iniciar el procedimiento<sup>73</sup>.

Ninguno de estos factores limitativos es una exigencia constitucional; se trata de opciones legislativas que se sitúan en la misma perspectiva de cautela que la regulación constitucional, acentuando aún más los perfiles restrictivos. Por ello, un sector doctrinal venía recomendando una reforma en profundidad de la Ley Orgánica 3/1984 capaz de configurar una institución más adecuada para la interlocución directa de la sociedad con el legislador, acorde con el grado de madurez de la democracia española y con las demandas ciudadanas de mayor participación.

La LO 4/2006 quedó lejos, en mi opinión, de lograr este objetivo, si bien introdujo avances: se eliminaron en la fase de admisión algunas exigencias superfluas y trabas fuera de la lógica jurídica, se amplió el plazo para la recogida de firmas, contemplando la posibilidad de admitir la firma electrónica, se fijó un plazo de seis meses para incluir la toma en consideración de la iniciativa en el orden del día del Pleno y se abrió la puerta a la participación de un miembro de la Comisión Promotora en el trámite parlamentario. Todas ellas mejoras indudables desde el punto de vista técnico, pero que dejan intactos los tres factores esenciales de limitación a los que antes se ha aludido. El legislador de 2006 intentó remozar la institución, dándole un aspecto más moderno y lozano, pero no modificó su enfoque de base: en lo esencial, es correcto seguir afirmando, tras la reforma, que la regulación legal de la iniciativa legislativa popular no facilita el ejercicio de esta facultad a los ciudadanos, sino que lo dificulta<sup>74</sup>.

Por ello, me atrevería en este punto a sugerir tres recomendaciones de lege ferenda que permitirían, sin exceder los límites constitucionales, dar a esta institución una configuración más acorde con el

---

<sup>73</sup> Sólo la primera de estas facetas ha sido objeto de atención en la reforma de 2006. La nueva redacción del art. 13.2 establece que “la tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”. Se abre así la puerta para que los promotores participen en el trámite parlamentario, aunque para ello es preciso modificar los Reglamentos de las Cámaras, lo que hasta el momento no se ha hecho.

<sup>74</sup> MARCO MARCO, J. J., *op. cit.*, p. 4: “Se trata de una reforma inerte que, si bien puede generar una ligera mejoría de ánimo, no parece llamada a ser una solución definitiva”. Más benevolente es la valoración de ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 215 y, en especial, pp. 197-198: el legislador de 2006 es consciente de que “facilitar la iniciativa legislativa popular, dentro del marco constitucional, es no sólo una decisión política, sino un mandato constitucional”, abordado la reforma “desde el mundo de lo posible”.

principio democrático y con el mandato constitucional a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política (art. 9.2 CE):

a) Eliminar la causa de inadmisión del art. 5.2 c): que “el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí”; y modificar la redacción del art. 5.2 d) para que la existencia previa de un proyecto o proposición de ley, en trámite de enmiendas o más avanzado, sólo opere como causa de inadmisión cuando éste y la iniciativa legislativa popular tengan contenido igual o sustancialmente equivalente y no cuando simplemente versen sobre el mismo objeto.

b) Suprimir la toma en consideración de la proposición, equiparando su tramitación con la de los proyectos de ley, de modo que la iniciativa popularmente refrendada accediese directamente al trámite de proposición de enmiendas. Para ello, habría que modificar el art. 13.1 de la Ley en el sentido de que, una vez recibida la notificación que acredite que se han reunido las firmas exigidas, la Mesa ordene la publicación de la proposición, la apertura del trámite de enmiendas y el envío de la proposición a la Comisión correspondiente.

c) Habilitar cauces para la participación de los miembros de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la proposición, permitiéndoles intervenir en los debates –en la forma que reglamentariamente se fijase– o plantear quejas o recomendaciones en relación con la tramitación, y concederles la facultad de retirarla en cualquier momento.

Adoptar estos cambios facilitaría el ejercicio de la iniciativa legislativa por los ciudadanos y la convertiría en un mecanismo más útil de participación directa en la vida política, aunque subsistirían las limitaciones constitucionales. El verdadero “corsé” que impide su desarrollo no está en la ley sino en la Constitución: en la dureza de las exclusiones materiales y en la gran dificultad que supone conseguir 500.000 firmas de los ciudadanos.

## VII. INCIDENCIA Y EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA

Si atendemos a los datos globales (ver tabla inserta), hasta la fecha se han presentado 90 iniciativas legislativas populares de ámbito esta-

tal<sup>75</sup>, de las que 83 han concluido, con uno u otro resultado, su tramitación. De ellas, sólo 15 han superado la barrera de las 500.000 firmas y han alcanzado el debate plenario sobre la toma en consideración; las 68 restantes han quedado en el camino, bien por haber sido inadmitidas en la fase inicial (36 de ellas), por el transcurso del plazo legal sin conseguir reunir las firmas (31 iniciativas), o por haberla retirado sus promotores (lo que ha ocurrido sólo una vez). Por otro lado, de estas 15 proposiciones que, a lo largo de treinta años, han conseguido el respaldo popular exigido, sólo tres han sido tomadas en consideración por el Pleno del Congreso (una en 1997 y dos en 2013), de las que dos fueron subsumidas en otras iniciativas<sup>76</sup>; así pues, en el ámbito estatal, tras tres décadas de historia de la institución, sólo una iniciativa legislativa popular ha cumplido por completo su propósito esencial: ser tramitada como proposición de ley por las Cortes Generales<sup>77</sup>. Los resultados prácticos de la iniciativa legislativa popular en España son, a la vista de estos datos, francamente desalentadores; aunque, en realidad, sería inocente esperar otra cosa habida cuenta de todos los obstáculos que la norma constitucional y la ley de desarrollo oponen a su ejercicio.

**TABLA: Incidencia y evolución de la iniciativa legislativa popular estatal.** Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en el portal informático del Congreso de los Diputados, cerrados a 25/11/2014 (<http://www.congreso.es>).

LEG	IN	CAD	RET	REC	CON	TR	PLA	TOTAL
II	3	0	0	0	0	0	-	3
III	0	1	0	0	0	1	-	2
IV	2	4	1	0	0	0	-	7
V	3	1	0	0	0	2	-	6
VI	1	2	0	3	1	4	-	11
VII	3	3	0	4	0	3	-	13

<sup>75</sup> El dato se obtiene restándole al total de la tabla (109) las iniciativas que se han presentado en una legislatura y cuya tramitación ha finalizado en la siguiente, apareciendo por tanto en dos legislaturas (trasladadas = 19). Los datos recogidos en la tabla han sido cerrados con fecha de 25 de noviembre de 2014.

<sup>76</sup> Estas dos proposiciones son la “Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias”, tomada en consideración el 23 de septiembre de 1997, y la “Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social”, tomada en consideración el 12 de febrero de 2013.

<sup>77</sup> “Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural”, tomada en consideración el 12 de febrero de 2013 y finalmente aprobada, con modificaciones, como Ley 18/2013, de 12 de noviembre.

VIII	3	7	0	1	0	2	-	13
IX	8	6	0	2	0	7	-	23
X	13	7	0	2	2	-	7	31
Totales	36	31	1	12	3	19	7	109

LEG: Número de legislatura; IN: Proposiciones inadmitidas; CAD: Proposiciones caducadas por transcurso del plazo; RET: Proposiciones retiradas; REC: Proposiciones rechazadas en el trámite de toma en consideración; CON: Proposiciones tomadas en consideración por el Pleno; TR: Proposiciones trasladadas a la siguiente legislatura; PLA: Proposiciones en fase de admisión o de recogida de firmas a 25 de noviembre de 2014.

Es cierto que los datos de las legislaturas IX y X reflejan un aumento de las iniciativas legislativas presentadas, pero no parece que pueda colegirse de ello una conclusión optimista relativa al fortalecimiento de la institución; aunque sí, seguramente, un aumento del interés de la ciudadanía en emprender el difícil y trabajoso camino que comporta presentar una iniciativa legislativa popular<sup>78</sup>. Es llamativo el hecho de que, pese a haber sido configurada con grandes barreras para su ejercicio, la iniciativa legislativa popular ha conseguido despertar un atractivo creciente entre los ciudadanos<sup>79</sup>, que parece tener más relación con el agotamiento del sistema representativo y con la emergencia de movimientos sociales críticos y activos, en un contexto de crisis económica, social y política, que con variaciones de su configuración legal u otros factores. Lo que abunda en la idea de que es necesaria una modificación de la ley reguladora mucho más osada que la de 2006 o, incluso, una reforma constitucional que relaje los límites a que se encuentra sometida esta institución.

## VIII. PERSPECTIVA COMPARADA

### VIII.1 La iniciativa popular en el Derecho comparado

Introducir la perspectiva comparada en un trabajo de este género puede aportar elementos de contraste que ayuden a valorar, por un lado, la funcionalidad en nuestro ordenamiento jurídico de la institu-

<sup>78</sup> En la IX legislatura se presentaron 20 iniciativas, el doble que en la VIII y casi tantas como en toda la vigencia anterior de la institución, mientras que en la X van presentadas, hasta la fecha de cierre de los datos, 31, lo que apunta a una tendencia creciente en cuanto a la presentación. Pero si atendemos al número de las que consiguen reunir las firmas exigidas y a cuántas de éstas son tomadas en consideración, no se ven avances sustanciales: los valores del primer parámetro mantienen una invariable pauta de escasez y la toma en consideración sigue siendo un caso excepcional.

<sup>79</sup> MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., *op. cit.*, p. 18.



ción objeto de estudio y, por otro, a articular propuestas de mejora. Este tipo de aproximación, sin embargo, sólo será útil si no incurre en el vicio de la prolijidad y huye de la tentación de exhaustividad, dada la gran heterogeneidad de los contextos normativos, políticos y sociales donde cada institución concreta se ha desarrollado; para ello, conviene reparar en ciertos rasgos comunes que son especialmente útiles a la comparación y limitar el ámbito del análisis a los Estados de nuestro entorno jurídico y político más próximo, es decir, los países europeos y, sobre todo, los integrantes de la Unión Europea. Los resultados más relevantes de dicho análisis<sup>80</sup> pueden resumirse en las siguientes consideraciones:

Sin ser un instrumento generalizado de participación política directa, la iniciativa popular está reconocida, en alguna de sus posibles configuraciones, en 14 de los 28 Estados de la Unión Europea. En la mayoría de ellos se establecen una serie de exclusiones materiales, algunas de las cuales se repiten en casi todos los países: la materia tributaria, las leyes de presupuestos, las relacionales internacionales y la regulación de la amnistía o del indulto. Consideradas a sensu contrario, dichas materias vienen a constituir un estándar medio europeo en cuanto al ámbito de la iniciativa popular; estándar del que nuestra Constitución se aleja cuando veda a la iniciativa popular el acceso, por ser propias de ley orgánica, a materias como el régimen electoral o los derechos fundamentales.

La iniciativa popular para la reforma constitucional también tiene presencia, aunque más limitada, en nuestro entorno europeo. El caso de Suiza, con ser el más conocido, no es el único, y también es admitida en Letonia, en Rumania, en Lituania y en Austria.

En algunos países de la Unión Europea se contempla la iniciativa popular para impulsar “desde abajo” la convocatoria de un referéndum. Lo hacen, con distintas regulaciones, la Constitución de Hungría, la de Portugal, la de Eslovaquia, la de Eslovenia y la de Italia, esta última como referéndum abrogatorio, para la derogación de leyes en vigor<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Los datos normativos han sido tomados en gran parte de FREIXES SANJUÁN, T. y POPTCHEVA, E. M., *op. cit.* También de PRESNO LINERA, M. A. “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo...”, *op.cit.*, pp. 99-100, y de MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A, *op. cit.* Sobre los mecanismos de democracia directa en el sistema suizo puede consultarse: SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO M. V. *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 82 y ss.

<sup>81</sup> La convocatoria procede –con algunas exclusiones materiales– cuando lo solicitan 500.000 electores o cinco consejos regionales. Cabe recordar aquí que el refe-

En cuanto a la exigencia de respaldo popular, es posible, sin trascender el ámbito de la Unión Europea, traer a colación algunos datos reveladores. El art. 87.3 CE, como sabemos, sitúa esta exigencia en 500.000 electores, lo que representa aproximadamente el 1,5 por 100 de los españoles con derecho a voto. En los países de la Unión Europea donde existe la iniciativa popular los requerimientos de apoyo ciudadano son, en general, sensiblemente inferiores, situándose con frecuencia por debajo del 0,5 por 100 del número de electores<sup>82</sup>. En Austria y en Lituania la exigencia es comparable a la española, mientras que sólo es muy superior en Letonia (10 por 100) y en algunos *Länder* de Alemania<sup>83</sup>. Por último, es destacable el hecho de que para la iniciativa ciudadana europea, recientemente regulada<sup>84</sup>, se haya establecido el requisito de al menos un millón de firmas en su apoyo, aproximadamente el 0,2 por 100 del número de ciudadanos europeos mayores de dieciocho años, si bien los firmantes tienen que repartirse entre siete o más Estados miembros, con un número mínimo en cada uno.

Así pues, la regulación española de esta institución no admite ni la iniciativa para el referéndum ni la propuesta por esta vía de una reforma constitucional, que otros Estados sí aceptan; no genera ningún tipo de vinculación para el poder legislativo; es una de las que inter-

---

réndum derogatorio italiano no es, ni mucho menos, una “vía muerta” de participación ciudadana; ha sido usado con cierta frecuencia y ha tenido una trascendencia notable en el devenir político de este Estado en los últimos tiempos. Basta con señalar la consulta de 2011, en la que se plantearon cuestiones referentes a las centrales nucleares, a la privatización del agua y a la derogación de la ley *ad personam* del legítimo impedimento. En ellas participaron 27 millones de ciudadanos que votaron masivamente por la derogación de las normas sometidas a referéndum popular, lo que marcó un antes y un después para el gobierno de Berlusconi.

<sup>82</sup> Es el caso de Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Holanda y Reino Unido. Es especialmente significativo el caso de Italia, un país con una población bastante superior a la de España y donde sólo se necesitan 50.000 firmas para legitimar una iniciativa legislativa popular. También lo es el del Reino Unido, donde no se requiere ningún apoyo expreso, pudiendo presentar las iniciativas cualquier asociación privada o ciudadano particular; son los *private bills*, que pueden proponer modificaciones de las leyes sólo con alcance particular, en lo referente a su aplicación a individuos u organizaciones específicos y no al público en general, a la vez que otras personas afectadas por los cambios propuestos pueden oponerse a ellas.

<sup>83</sup> Hay que tener en cuenta que la iniciativa letona permite a la ciudadanía instar asimismo la reforma constitucional y, sobre todo, que es vinculante, en el sentido de que la propuesta de ley debe ser sometida a referéndum si es que el Parlamento la rechaza o si la adopta con modificaciones. Algo parecido ocurre en ciertos *Länder* alemanes, donde las iniciativas legislativas populares son igualmente vinculantes y los requerimientos de apoyo son, en consecuencia, altos.

<sup>84</sup> Reglamento 211/2011 del Consejo y Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2011

pone obstáculos constitucionales y legales más onerosos, especialmente en cuanto a la recogida de firmas; y, aunque en general todos los ordenamientos imponen exclusiones materiales, en el caso español la restricción es más severa. Desde luego, existen países en la Unión Europea que no reconocen la iniciativa popular bajo ninguna forma; pero el examen conjunto de los factores apuntados evidencia que la regulación española es, de entre aquéllas que la contemplan, una de las menos favorecedoras de la participación política por esta vía.

## VIII.2 La iniciativa legislativa popular en el Derecho autonómico

Los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas contemplan actualmente la iniciativa legislativa popular dentro del ámbito de sus competencias legislativas, y han promulgado las respectivas leyes autonómicas sobre la materia. Durante muchos años se pudo afirmar que la legislación autonómica se limitaba a una traslación más o menos mimética de la configuración definida por la Ley Orgánica 3/1984 en el ámbito estatal, pero a partir del año 2006 se constata un cambio, con la aprobación en Cataluña de una nueva ley reguladora de la iniciativa legislativa popular, que ha introducido novedades importantes, y, posteriormente, con modificaciones en otras leyes autonómicas que –si bien de modo más precavido– avanzan en la dirección de favorecer la participación ciudadana y aumentar la operatividad de la institución<sup>85</sup>. De los datos comparados sobre la institución de la iniciativa legislativa popular en las distintas autonomías<sup>86</sup> se deducen las siguientes observaciones relevantes:

---

<sup>85</sup> Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular (Cataluña). Ley 8/2011, de 5 de diciembre, que modifica la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos (Andalucía), Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifican las leyes forales 3/1985, de 25 de marzo, y 4/1985, de 25 de marzo (Navarra), y Ley 3/2012, de 5 de julio, que modifica la Ley 4/2001, de 4 de julio.

<sup>86</sup> Los datos normativos, mínimamente reelaborados y actualizados, proceden en su mayor parte de MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., *op. cit.*, y de CUESTA LÓPEZ, V. M., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional* (tesis doctoral dirigida por J. F. López Aguilar y J. R. Rodríguez-Drincourt Álvarez. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2007. Cfr. también, al respecto, CABEDO MALLOL, V. “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, Madrid, UNED, 2009.

Todos los ordenamientos autonómicos excluyen del ámbito material de la iniciativa popular asuntos como la organización territorial, las materias que no sean de competencia autonómica, las leyes fiscales y tributarias, la planificación general y la organización institucional, a las que se añaden otras materias en algunas comunidades.

Si atendemos al número de firmas, el panorama es realmente heterogéneo. La Comunidad de Extremadura ofrece la regulación más desfavorable, con la exigencia estatutaria –no modificable por ley autonómica– de una cifra equivalente al 5 por 100 del censo electoral. En cuanto al resto, cuatro comunidades exigen un requisito superior –en porcentaje sobre el censo electoral– al del art. 87.3 CE en sus respectivas leyes, y menor en los demás casos<sup>87</sup>.

Desde la óptica de su aplicación práctica, se constata una vitalidad especial de la institución en las comunidades de Canarias, Galicia y Cataluña; en el resto, su incidencia en la vida legislativa autonómica es, en general, escasa. El caso de Canarias y Galicia es singular, y sólo se explicaría en parte por el reducido requisito de apoyo (1,01 por 100 en Canarias, 0,65 por 100 en Galicia); otras causas concurrentes serían la posibilidad concedida a los promotores de defender la proposición ante el Pleno de la Cámara y el hecho de ser las comunidades donde se concentran la mayor parte de las iniciativas legislativas populares aprobadas, lo que indicaría una retroalimentación positiva entre la participación ciudadana y los resultados positivos de la misma. Cataluña, por su parte, promulgó en 2006 una novedosa ley que parece haber superado, por vez primera, las prevenciones tradicionales, con una ampliación sustancial del ámbito subjetivo, reduciendo la exigencia de apoyo popular (de 65.000 a 50.000 firmas), suprimiendo la toma en consideración y propiciando una intervención activa de la Comisión Promotora en el trámite parlamentario<sup>88</sup>. El resultado ha sido la revitalización de una institución que antes se mostraba irrelevante, con un importante aumento del número de iniciativas presentadas y de las que han conseguido el refrendo necesario para el inicio de su tramitación<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> El requisito es más exigente en La Rioja (2,59 por 100), Cantabria (2,13 por 100), País Vasco (1,74 por 100) y Aragón (1,51 por 100); en el resto de comunidades es menor, oscilando desde el 1,43 por 100 de Valencia hasta el 0,65 por 100 de Galicia o Andalucía.

<sup>88</sup> La Ley 1/2006 ha sido recientemente modificada por la Ley 7/2014, de 25 de junio, que fija un plazo de 4 meses para la inclusión en el orden del día del Pleno y aumenta las facultades de actuación de los promotores.

<sup>89</sup> Entre los años 1995 y 2005 sólo se propusieron seis, de las que prosperaron tres. Desde la entrada en vigor de la Ley 1/2006 hasta la fecha se han propuesto veinte, de las que ocho han alcanzado la fase de tramitación parlamentaria, aunque hasta

La principal enseñanza que se extrae de esta sumaria exposición es que tres elementos parecen actuar como factores de estímulo de la participación ciudadana en la fase inicial del procedimiento legislativo: una exigencia de apoyo razonable, el reconocimiento de un papel específico de los promotores en la tramitación parlamentaria y el número de proposiciones que consiguen aprobarse como ley, pues en la medida en que esto se produzca podrá entender la ciudadanía que sus esfuerzos tienen más probabilidades de rendir fruto. Para obtener el cuadro básico de elementos sobre los que actuar normativamente, hay que añadir la consideración, como factor limitante esencial, de la delimitación de la esfera material en la que se permite incidir a la ciudadanía a través del ejercicio de su iniciativa legislativa.

La perspectiva aportada por el estudio comparativo de las leyes reguladoras en las diferentes autonomías refuerza la idea de que aún se puede recorrer mucho camino dentro del marco constitucional para diseñar una iniciativa legislativa popular de ámbito estatal de inspiración más democrática; más útil, en definitiva, para que los ciudadanos ejerciten por esta vía su derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos. Pero también apunta a que una parte de este trayecto sólo podrá ser andado, seguramente, fuera de los confines de la Constitución vigente, trascendiendo determinadas barreras que el constituyente impuso hace más de treinta años y que hoy difícilmente se justifican.

## IX. LA CONVENIENCIA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

### IX.1 Justificaciones internas y externas

Existen razones internas, derivadas de la inconsistencia de la regulación constitucional de la participación política directa con ciertos principios programáticos esenciales de la propia Constitución que aconsejan, incluso al margen de consideraciones históricas concretas, una reforma de los preceptos en que dicha regulación se plasma. Se constata aquí una incoherencia entre la intensa afirmación que del principio democrático se hace en el texto constitucional y la regulación restrictiva de las instituciones de participación política directa que contiene. La participación directa en los asuntos públicos fue

---

el momento sólo una lo ha concluido con éxito y se ha convertido en ley (dos se encuentran en plazo de recogida de firmas y seis pendientes de que se celebre el debate de totalidad). Datos disponibles en <http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria> [consultado 25-11-2014].

elevada por el constituyente, siguiendo la estela de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al rango de derecho fundamental, formalmente equiparado con los derechos de sufragio activo y pasivo; pero, por otro lado, la misma Constitución la constriñó dentro de los estrechos límites de los arts. 92 CE y 87.3 CE y fijó tales límites a su proyección institucional que quedó seriamente minada su operatividad<sup>90</sup>.

En el capítulo de justificaciones externas, los datos del constitucionalismo comparado muestran que en un buen número de Estados de nuestro entorno político internacional más inmediato se reconocen los instrumentos de participación política directa de los ciudadanos de modo mucho más generoso que en nuestro país, sin que puedan imputárseles efectos desestabilizadores del sistema político. Se trata, además, de instituciones que no son ajenas a la tradición constitucional española, ya que estuvieron presentes en la Constitución republicana de 1931<sup>91</sup>, y también en el anteproyecto de la Constitución de 1978. Así pues, ni de la tradición constitucional española ni del Derecho comparado cabe deducir en rigor elementos que aconsejen mantener la regulación constitucional en sus términos actuales.

Los principales argumentos a favor de la reforma constitucional en este ámbito, no obstante, proceden de la realidad económica, social y política española, marcada por una profunda crisis de legitimidad del sistema político, por una innegable retracción democrática. La reducción del contenido social del Estado conlleva de modo inevitable la erosión de su momento democrático: la democracia ha adoptado pautas de funcionamiento vez más elitistas y “plebiscitarias”, al tiempo que la evolución del Estado de partidos abunda en la apropiación de las instituciones democráticas por las asociaciones políticas –hondamente transformadas: cada vez más oligárquicas, cada vez más distanciadas de sus bases sociales–; y se genera, en consecuencia, una ruptura irreparable de la representación política.

La desafección creciente de la ciudadanía hacia la política y la desintegración social pueden ser las puertas de entrada para los autoritarismos y los populismos. La profundización democrática reclama, desde luego, un reconocimiento más generoso y una mayor inciden-

---

<sup>90</sup> La incongruencia constitucional que se apunta adquiere un especial relieve en dos cuestiones concretas: la imposibilidad de impulsar iniciativas populares para proponer modificaciones de la Constitución y la apuesta constitucional por el referéndum meramente consultivo.

<sup>91</sup> La Constitución de la II República española regulaba, además de la iniciativa legislativa popular, la iniciativa popular para atraer al refrendo de los ciudadanos de las leyes aprobadas en el Parlamento (art. 66 CE 1931).

cia en la práctica de todas las instituciones de participación política directa. Es cierto que no se agota con ello, que necesita igualmente de una transformación profunda en el diseño de nuestras instituciones representativas; pero también es verdad que sin ese impulso decidido y enérgico a la participación política directa de los ciudadanos, tal profundización no será viable. Este impulso imprescindible, a su vez, precisa de un nuevo marco constitucional en el que el derecho a la participación política directa pueda alcanzar un grado de desarrollo más coherente con el principio democrático constitucional; y, en este sentido, cabe afirmar que una reforma de nuestra Constitución es una cuestión, más que de conveniencia, de necesidad.

## IX.2 Necesidad de romper el “corsé constitucional”

La conclusión de cuanto se acaba de exponer puede condensarse en una idea-fuerza básica: sólo será posible avanzar de modo significativo en la construcción de una democracia auténticamente participativa<sup>92</sup> rompiendo el “corsé” constitucional que frena el desarrollo legislativo de las instituciones de participación política directa en el sentido más favorable al ejercicio de la misma por los ciudadanos. Para una reforma constitucional de este tenor son posibles, desde luego, diferentes fórmulas; pero cualquiera de ellas debería, al menos, incidir sobre los límites constitucionales a la iniciativa legislativa popular que fija el art. 87.3 C, en relación con el requisito de apoyo popular y con el ámbito material excluido, admitir la iniciativa popular para la reforma de la Constitución –lo que obligaría a reformar el art. 166 CE– y permitir nuevos procedimientos de participación política a

---

<sup>92</sup> Entendiendo por “democracia auténticamente participativa” una democracia “de doble vía”, donde el derecho a la participación política directa no tenga un carácter secundario y accesorio, estructurada en torno a dos pilares institucionales en relación de complementariedad dialéctica, no de subordinación y primacía: la representación democrática, el pluralismo político, la garantía de los derechos y la distribución de poderes, uno de ellos; el otro, la institucionalización de vías participativas que hagan permeables las paredes del edificio estatal –en todas sus expresiones territoriales– al titular de la soberanía. En este sentido, es de interés la reflexión de P. Requejo sobre los riesgos de apropiación del discurso participativo para desvirtuarlo, en referencia a la institución del referéndum en Francia e Italia: “(...) bajo el disfraz de valedores de la democracia más participativa puede esconderse la pretensión de mantener y consolidar la democracia representativa en su diseño más clásico, según prueba la inclusión de diversas variantes de referéndum con las restricciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que se han descrito. Esta clase de prácticas obligan a estar siempre vigilantes a los que desean y propugnan otro tipo de democracia”. REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “Ciudadanos menores de edad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, p. 23.

los ciudadanos más allá de la llamada periódica a las urnas, como son, por ejemplo, las iniciativas de referéndum.

### IX.3 La experiencia de Asturias

Obligada es la referencia, en este punto, a la reciente aprobación por la Asamblea legislativa asturiana de una iniciativa de reforma constitucional de los arts. 87.3, 92 y 166 CE. En primer lugar, porque su contenido se sitúa en la línea, aquí defendida, de ruptura del “corse” constitucional que impide el desarrollo institucional de la participación política directa; pero también, y no en menor medida, por el hito que supone el que una propuesta para la reforma constitucional, que nació de la ciudadanía<sup>93</sup>, llegue a ser debatida en el Parlamento nacional. Es un hecho notable que una iniciativa de esta índole, precedente de los movimientos sociales, haya conseguido abrirse paso y llegar hasta las instituciones parlamentarias por los estrechos cauces de comunicación directa que el ordenamiento admite; considerables dosis de convicción y tenacidad en el ánimo de los promotores, una gran solidez técnica de la propuesta, la actitud desinteresada de colaboración de un grupo parlamentario y ciertas razones de coyuntura han sido los factores confluente que lo han hecho posible<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> La iniciativa de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 CE para mejorar la democracia fue promovida en 2011 por el colectivo “Por la democracia directa” (<http://porlademocraciadirecta.org/>), vinculado a las asambleas del 15M de Asturias. El borrador de propuesta se trasladó a las restantes asambleas del 15-M de todo el territorio nacional. Al no ser posible la iniciativa popular para la reforma de la Constitución, y conocida la doctrina negativa del Tribunal Constitucional sobre la viabilidad de la iniciativa indirecta, la propuesta fue vehiculada a través del ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE) ante las Asambleas legislativas de las dieciséis comunidades, respaldada en todos los casos de un importante número de firmas de ciudadanos, con la pretensión de que fuesen ellas quienes ejerciesen la iniciativa de reforma que les reconoce el art. 87.2 CE.

<sup>94</sup> Sólo en Asturias, y ello casi dos años después de ser registrada la petición, el Grupo parlamentario de Izquierda Unida asumió la propuesta ciudadana, suscrita en esta Comunidad Autónoma por 7.760 personas, y registró la petición como proposición de ley propia, dejando claro el origen de la misma y que el Grupo parlamentario jugaba un papel de mero “transmisor”. La proposición fue tomada en consideración por el Pleno de la Junta General el día 24 de mayo de 2013, con 23 votos favorables (IU, PSOE y UPyD), 22 en contra (PP y Foro Asturias) y ninguna abstención. El trámite posterior en la Comisión de Presidencia se prolongó por más de un año, concluyendo con la publicación del Dictamen de la Comisión el 14 de julio de 2014, cuyo texto fue aprobado el 19 de septiembre del mismo año por el Pleno de la Cámara con idéntica mayoría. Para el debate sobre la toma en consideración: *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias*, IX Legislatura, año 2013, Serie P, núm. 60, 24 de mayo de 2013, pp. 5 y ss. <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Diarios/pdf/9J060.pdf#>; sobre el Dictamen: *Diario de Sesiones de la Junta General del Princi-*



La iniciativa en cuestión propone una modificación sustancial en la regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular, del referéndum y de la reforma constitucional, dando una proyección mayor dentro del texto constitucional al derecho de los ciudadanos a la participación política directa<sup>95</sup>. En el curso de la tramitación parlamentaria se presentaron enmiendas de modificación y adición por los grupos socialista y mixto (UPyD), incorporadas en buena medida al texto, junto con otras de supresión íntegra por parte del grupo Foro Asturias. Las modificaciones introducidas han moderado, seguramente, el alcance de la propuesta, pero el sentido y el espíritu de la iniciativa ciudadana original no han sido alterados en lo sustancial: así, el texto definitivamente aprobado por el parlamento asturiano plantea la reforma constitucional de los arts. 87.3, 92 y 166 CE<sup>96</sup> para: a) acabar con la exclusión las materias propias de ley orgánica –y, por tanto, de los derechos fundamentales y libertades públicas– del ámbito ma-

---

*pado de Asturias*, IX Legislatura, año 2014, Serie P, núm. 137, 19 de septiembre de 2014, pp. 5-16 <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Diarios/PDF/9J137.pdf> [consultados ambos 12-11-2014].

<sup>95</sup> *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, IX Legislatura, Serie A, núm. 16.1, de 12 de diciembre de 2012. <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/pdf/9A-1601.pdf#> [consultado 12-11-2014].

<sup>96</sup> *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, IX Legislatura, Serie A, núm. 16.14, de 25 de septiembre de 2014. <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/pdf/9A-1614.pdf#> [consultado 12-11-2014]. Los arts. 87.3, 92 y 166 CE quedan redactados como sigue:

a) Art. 87.3 CE: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán 500.000 firmas acreditadas, y a las proposiciones de iniciativa legislativa popular les será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134. No procederá dicha iniciativa para la aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

b) Art. 92 CE: “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a plebiscito de todos los ciudadanos. Esta consulta será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, o a iniciativa de quinientos mil electores. 2. Podrá ser sometida a referéndum la derogación de leyes en vigor, cuando así lo soliciten ante la Mesa del Congreso de los Diputados quinientos mil electores. El resultado del referéndum será vinculante cuando haya participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente emitidos. No procederá esta iniciativa en materias tributarias, presupuestarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. 3. El plebiscito y el referéndum se realizarán en la misma fecha que los procesos electorales de ámbito nacional siempre que coincidan con el mismo año. 4. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento del plebiscito y de las distintas modalidades del referéndum previstas en la Constitución”.

c) Art. 166 CE: “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en el artículo 87”.

terial de la iniciativa legislativa popular; b) introducir, junto al plebiscito sobre decisiones políticas de especial trascendencia, la posibilidad del referéndum derogatorio; c) admitir la iniciativa popular para la convocatoria de ambos; y d) dar entrada a la iniciativa popular para emprender un proceso de reforma de la Constitución. Se mantendría como requisito el apoyo de 500.000 electores, tanto para la iniciativa legislativa popular como para las nuevas modalidades de iniciativa popular que se contemplan.

Superando incluso las expectativas iniciales de sus promotores, la proposición ciudadana de reforma de la Constitución para impulsar los mecanismos de “democracia directa”, asumida en lo esencial por la Junta General del Principado de Asturias y presentada como iniciativa autonómica de reforma constitucional, ha sido ya admitida como tal por la Mesa del Congreso de los Diputados y habrá de ser debatida antes de que concluya la legislatura. Será un buen momento para ver y juzgar en qué medida la “regeneración” democrática se sitúa o no en el horizonte de intenciones de las fuerzas políticas que hoy nos representan.

## X. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A modo de síntesis final, cabe establecer algunas conclusiones relevantes, que se proyectan en tres dimensiones diferentes: a) el enfoque teórico más apropiado al objeto del estudio; b) la realidad presente de la iniciativa popular en España; y c) sus posibilidades de desarrollo futuro. En relación con este último aspecto, las conclusiones a las que se puede llegar han de adoptar, necesariamente, la forma de propuestas:

1. La perspectiva histórica revela la conexión genética de los derechos políticos con el valor de la igualdad y pone de manifiesto su inicial función transformadora; sin embargo, con la generalización de su reconocimiento, pasaron a tener una función esencialmente legitimadora del orden establecido, englobados en una categoría, la de los derechos civiles y políticos, que suele contraponerse a la de los derechos sociales y económicos. Es necesario, en la presente coyuntura histórica, recuperar el original papel transformador de los derechos de participación política, rescatando la idea de la democracia como proyecto colectivo de cambio social.

2. La Constitución de 1978 proclamó como voluntad de la nación española “establecer una sociedad democrática avanzada” y, en con-

sonancia con ello, España se constituyó como un “Estado social y democrático de Derecho”; la coherencia con este principio democrático –que se proyecta en la soberanía popular, en el reconocimiento del pluralismo político y en el principio participativo que impregna el texto constitucional y se expresa con singular trascendencia en el art. 23 CE– debe ser la piedra de toque para valorar críticamente todo diseño institucional de la participación política de los ciudadanos.

3. La crisis del modelo democrático traduce una crisis del Estado social que se ha visto agudizada y, en cierto modo, “descubierta”, al menos en sus perfiles más dramáticos, por la crisis económica desatada en 2007. La pérdida de normatividad de la Constitución y la “deslocalización” –si no ocultación– del poder apuntan a transformaciones sustanciales del modelo de Estado, tan inevitables, seguramente, como inciertas en su definición histórica. En este contexto de cambio, construir la democracia participativa se vislumbra como el único camino para asegurar que las decisiones políticas estén al servicio del interés general, frente al poder fáctico de ciertos actores económicos y la incapacidad para limitarlo en el marco de las actuales democracias elitistas de partidos. Urge buscar salidas democráticas a la crisis económica y social y dar soluciones eficaces para la reducción de la desigualdad; en esta línea, cabe proponer el avance hacia una democracia “de doble vía”, donde las instituciones representativas y la participación directa de los ciudadanos sean carriles paralelos para el discurrir la participación política, no forzosamente en la misma medida pero sí con igual importancia, sin que quepa establecer entre ambos relaciones de primacía o subordinación.

5. La regulación constitucional de la iniciativa popular en España adolece de una clara insuficiencia, que se inscribe en el marco general de una normación constitucional reticente y desconfiada ante la participación directa de los ciudadanos en la política, y que se manifiesta: a) en la escasez de mecanismos constitucionalmente admitidos, ya que sólo se contempla la iniciativa legislativa popular, no vinculante, dejando fuera la iniciativa popular para una reforma constitucional o para solicitar la convocatoria de consultas populares, entre otras expresiones; b) en dos límites expresos, de extraordinario rigor, que la Constitución impone a esta institución: el amplio abanico de materias excluidas, entre las que destacan todas las que son propias de ley orgánica, y la exigencia de un mínimo de 500.000 firmas acreditadas para avalar la proposición; en conjunto, conforman un “corsé” constitucional que condiciona, en sentido contractivo, cualquier desarrollo por ley de la iniciativa legislativa popular. La jurisprudencia constitucional, con una interpretación restrictiva del derecho a la

participación política directa –poco acorde con su carácter de derecho fundamental–, no ha contribuido a aflojar las bridas constitucionales que frenan el desarrollo de la participación política directa.

7. La regulación legal (LO 3/1984), lejos de realizar un desarrollo expansivo, configura un procedimiento que limita todavía más sus posibilidades. La LO 4/2006 mejoró algunos aspectos de la norma pero la reforma resulta insuficiente. El trámite parlamentario de la toma en consideración, sumado al de admisión inicial y a la dificultad de conseguir el apoyo que se exige, completa una triple barrera infranqueable para la mayoría de iniciativas ciudadanas y que explica la reducida operatividad práctica de la institución.

8. En consecuencia, parece necesario impulsar una reforma profunda de la ley reguladora en un triple sentido: a) regulación más abierta de la fase inicial, fijando sólo dos causas materiales de inadmisión: la incidencia sobre una materia excluida y la admisión previa, en el mismo año, de otra iniciativa sustancialmente idéntica; b) supresión del trámite de toma en consideración, equiparando su tramitación con la de los proyectos de ley; y c) apertura de cauces para una participación significativa de los promotores en la tramitación parlamentaria.

9. No obstante, si el planteamiento es avanzar hacia una democracia realmente participativa, hacia una democracia de “doble vía” en cuanto a la participación política, forzoso es romper el corsé constitucional. Hay que defender, desde este punto de vista, una reforma de la Constitución que desate los lazos con los que el constituyente de 1978 quiso sujetar la participación directa de los ciudadanos, para la que pueden proponerse diferentes fórmulas, pero que habría de proyectarse, al menos, en tres direcciones: a) supresión o, al menos, reducción de los límites constitucionales que el art. 87.3 impone a la iniciativa legislativa popular, sobre todo en lo tocante a las restricciones materiales y, especialmente, a la exclusión de las materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas; b) admisión constitucional de la iniciativa popular para proponer la reforma, parcial o total, de la Constitución; c) ampliación de la iniciativa populares a otros campos de actuación, como es el caso de la solicitud de consultas populares en el ámbito legislativo o en el de las decisiones de política general.