

**Arnaldo Alcubilla, Enrique;
Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel
y Sánchez Navarro, Ángel J.:
Iniciativa legislativa popular
La Ley, 2013, 414 pp.**

1. Decía Hans Kelsen en su obra *Esencia y valor de la democracia* que “la democracia se funda en un engaño manifiesto”. De esta manera tan gráfica, el jurista austriaco mostraba que una vez constatada la dificultad o imposibilidad de una democracia *directa*, la democracia representativa constituía quizá una cierta *ficción*, pero era la única manifestación realizable de la democracia misma. Sin embargo, entre los dos polos de esta aparente dicotomía o contradicción —democracia directa y democracia representativa— se han ido articulando matizaciones y añadido al concepto tradicional de democracia o, mejor dicho, se han ido añadiendo precisiones y complementos a la democracia representativa, entre los que, sin duda, destaca la idea de la llamada democracia participativa.

Desde hace unos años, en efecto, dentro y fuera de España, desde el ámbito político y aun desde la academia, han surgido voces demandando una mayor participación en los asuntos públicos, insistiendo en la necesidad de una democracia más “real”, apostando por la apertura a nuevos mecanismos de participación ciudadana que acerquen el sistema en la medida de lo posible a nuevos instrumentos de democracia directa. Sin embargo, siendo esto así, es decir, existiendo esa genérica y vaga aspiración, ha faltado con frecuencia una auténtica reflexión sobre estos mecanismos y, en todo caso, un gran desconocimiento de cómo funcionan los ya existentes.

★ Letrado de las Cortes Generales.

2. En ese contexto general se sitúa la obra que comento. Una obra que Letrado de las Cortes Generales. pretende estudiar en profundidad y con rigor científico el instrumento de la iniciativa legislativa popular.

El libro se estructura en tres partes claramente diferenciadas. La primera, a cargo de Sánchez Navarro —Catedrático de Derecho Constitucional—, analiza, desde una perspectiva dogmática, el significado de la democracia, la evolución del concepto y, finalmente, el sentido de la iniciativa legislativa popular. De la segunda parte se encarga Delgado-Iribarren, Letrado de las Cortes Generales. En ella se realiza un estudio exhaustivo de la regulación de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal, incidiendo, de manera sumamente detallada, en el íter procedimental: desde su presentación hasta, en su caso, la aprobación. La tercera parte del libro, a cargo de Arnaldo Alcubilla —Letrado de las Cortes Generales y Catedrático también de Derecho Constitucional— es un estudio de la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico, esto es, la regulación y puesta en práctica del instrumento en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. A modo de cierre, se incluye un Anexo con las dos proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular tomadas en consideración en la X Legislatura (a fecha de cierre de la edición del libro, septiembre de 2012): la relativa a la regulación de la fiesta de los toros como bien de interés cultural y la de medidas contra el desahucio, el sobreendeudamiento y la solvencia.

De todo ello, y en la medida de lo posible, daremos cuenta en las páginas siguientes. Siendo conscientes de la imposibilidad de realizar un análisis detallado de cada una de las partes, nos centraremos en los aspectos, a nuestro juicio, más sobresalientes.

3. Como se ha dicho más arriba, la primera parte, a cargo de Sánchez Navarro, comienza con un estudio dogmático de la democracia y finaliza con una reflexión sobre la iniciativa legislativa popular, en particular, y los mecanismos de democracia participativa, en general.

La democracia es una idea que ha estado en constante evolución desde la antigua Grecia. Salvando las distancias y conscientes de la dificultad de extrapolar categorías y conceptos de unas épocas a otras, se señala que la democracia originaria, en el sentido griego, era la democracia directa. Esta idea va a subyacer en importantes pensadores de la Ilustración como Rousseau, valedor de la democracia directa frente a los defensores de la *falsa* democracia o democracia representativa que acabaría imponiéndose en los textos constitucionales de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Sin embargo, la democracia representativa tendría que hacer frente a importantes críticas vertidas durante el periodo de entreguerras. Quizá Carl Schmitt fuera su mayor detractor —también del parlamentarismo— señalando que la verdadera democracia es aquella en la que existe una identidad, no una representación y, por tanto, la

democracia o es directa o no es democracia. Así pues, para superar la oposición entre principio representativo y principio democrático, la doctrina científica del periodo de entreguerras esgrimió un nuevo concepto: el gobierno semirrepresentativo o la democracia participativa, siendo la participación ciudadana el nuevo eje central de este nuevo replanteamiento de la idea de democracia.

Constituciones como la de Weimar (1919), la austriaca de 1920 o la española de 1931 siguieron esa línea dogmática que acabaría cristalizando —si bien con un notable recorte respecto de sus planteamientos iniciales— en las Constituciones de la segunda posguerra: Italia (1947), Francia (1958) o España (1978).

Sin embargo, como se analiza en el libro, el origen de estos mecanismos participativos no se debe tanto a un impulso doctrinal como a un planteamiento pragmático fuera de los Estados antes citados. Me estoy refiriendo a que el primer país que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana directa a nivel estatal es Suiza a finales del siglo XIX. Desde el punto de vista local el mayor desarrollo se produce en los Estados Unidos de América. No obstante, debido a la idiosincrasia de cada uno de estos Estados, no es posible extrapolar su experiencia al modelo continental-europeo, aunque, como apunta Sánchez Navarro, el modelo seguido para profundizar en los mecanismos de democracia participativa de estos Estados —de lo local a lo federal y de lo más simple a lo más complejo— es digno de consideración.

Este modelo que se creía consolidado está siendo sometido a revisionismo en la actualidad. Sánchez Navarro señala, siguiendo a Kaufmann y Waters, que “la democracia está actualmente sometida a un grave y doble desafío: estructuralmente, porque la globalización y los mercados transnacionales están socavando las democracias nacionales; conceptualmente, porque la democracia, se reduce, demasiado a menudo, a elegir entre partidos políticos que ya no ofrecen una elección real” (p. 57).

Por otro lado, para *profundizar la democracia* y para lograr una mejora en su calidad confluyen planteamientos distintos: de una parte, algunos centran su atención en aspectos extrajurídicos como las innovaciones tecnológicas y, de otra parte, otros, de forma alternativa o complementaria, se centran en las innovaciones técnico-jurídicas e institucionales para aproximar el ideal democrático y la realidad (pp. 58 y 59). Sin embargo, el autor se apresura a señalar que hay que matizar qué mecanismos pueden ser considerados como auténticos en términos de participación democrática directa y cuáles, por el contrario, no lo son. En este sentido, el encuadramiento de la iniciativa legislativa popular como mecanismo auténtico constituye el análisis central del libro.

Ante esta situación, cualquier intento de frontal contraposición del significado de democracia en los términos antes analizados puede conllevar a una incorrecta comprensión de la realidad de los Estados modernos. Por eso, siguiendo a Pizzorusso, nos parece acertado partir de la base de que el verdadero

principio democrático no es una categoría abstracta y desconectada con las diversas manifestaciones democráticas. El principio democrático opera sobre la organización del Estado todo y se manifiesta en diversos tipos de instituciones complementarias entre sí (pp. 65 y 66): las instituciones de democracia representativa, las instituciones de democracia directa en las que el pueblo toma la decisión sin intermediadores y las instituciones de democracia participativa que comprende aquellas actividades desarrolladas directamente por los ciudadanos con la finalidad de influir en la gestión de los poderes públicos.

En consecuencia, es necesario el estudio de los instrumentos de democracia participativa. Plebiscito, recall, derecho petición e iniciativa popular son analizados por el autor con detalle y ejemplos, destacando los dos elementos configuradores de cada uno de esos instrumentos: el poder de decisión y la capacidad de influencia. La contraposición de estos instrumentos entre sí, observando semejanzas y diferencias constituye, desde luego, una técnica acertada para una mejor comprensión de las figuras. Finalmente, antes de entrar en el análisis detallado de la iniciativa legislativa popular, Sánchez Navarro realiza una valoración global de todos estos instrumentos de participación apuntando la tensión entre la democracia directa y el debilitamiento de la representativa (p. 82), concluyendo con Max Weber que “la democracia directa tiende a reducir las posibilidades de integración y negociación política”.

Esta primera parte del libro concluye con el análisis particular de la iniciativa legislativa popular y su significación en la democracia contemporánea. El estudio comienza con el concepto de iniciativa legislativa popular y la relación de este mecanismo minoritario con la iniciativa legislativa ordinaria como procedimiento destinado a elaborar una ley. Así, teniendo en cuenta la perspectiva comparada, se define a la iniciativa legislativa popular como “la facultad de someter al poder legislativo proyectos o proposiciones de ley a efectos de su adopción por el Parlamento”.

De particular interés, son las referencias que se realizan al debate constituyente español de 1977-1978 mostrando las posiciones de cada fuerza política y destacando cómo la experiencia italiana fue un elemento clave para la configuración de la institución en la Constitución de 1978. El autor llama la atención de la lejanía del modelo de Estados Unidos o de Suiza y la escasa relevancia que pudo tener —más allá de algún elemento técnico— los ejemplos de Austria, Liechtenstein o Alemania. Sin embargo, merece la pena leer con detenimiento el análisis de la iniciativa legislativa popular europea (pp. 115 a 120) como novedad dentro de la carta de derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

A modo de conclusión, a pesar de las críticas negativas que de la figura se realizan por un sector importante de la doctrina, Sánchez Navarro aboga por una visión positiva. Como concepto o idea, el autor se manifiesta a favor de seguir manteniendo la institución aunque conviene resituirla y rebajar sus expectativas. En este sentido, señala que el efecto principal de este instrumento

es la movilización de sectores ciudadanos o plantear cuestiones que no encuentran eco institucional. Teniendo en cuenta estos elementos, concluye, se pretende “tratar de optimizar sus posibilidades, contemplándolo como uno de los (varios) instrumentos que permiten ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos” (p. 127).

4. La segunda parte del libro, a cargo de Manuel Delgado-Iribarren, versa sobre el régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular en el ámbito estatal. Tal es el detalle en su análisis que constituye un auténtico manual de uso para la tramitación de estas iniciativas. Desde su condición de Letrado de las Cortes Generales, Delgado-Iribarren, que conoce de primera mano la problemática de este tipo de iniciativas, ilustra también su análisis con la jurisprudencia constitucional más relevante y con los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que se han producido sobre estas cuestiones.

Resultaría imposible dar cuenta aquí de todo lo tratado en esta segunda parte. Por ello, únicamente nos centraremos en destacar aquellos puntos más sobresalientes o, simplemente, aquellos que puedan considerarse más problemáticos sobre las iniciativas legislativas populares. Así pues, trataremos en primer lugar, la cuestión de la titularidad de la ILP y, en segundo término, lo relativo a las exclusiones materiales.

Conviene, no obstante, enunciar al menos los distintos apartados. Se comienza con el análisis del marco constitucional, su desarrollo legal (como apunte, desde la publicación del libro se ha producido una nueva reforma en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, a través de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas), y el concepto y naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa popular. A continuación, trata la titularidad del derecho, así como las instituciones públicas afectadas. Los requisitos materiales, formales y temporales constituyen uno de los ejes centrales del estudio junto con el procedimiento: desde la admisión a trámite de la iniciativa, pasando por la recogida de firmas, la comprobación y el recuento y, finalmente, la tramitación parlamentaria. Esta segunda parte finaliza con las garantías jurisdiccionales, la panorámica general del ejercicio de la iniciativa legislativa popular (1984-2012) y un apartado de recapitulación y balance sobre el que más tarde volveremos.

Así pues, respecto a la titularidad de la ILP, Delgado-Iribarren plantea la discusión doctrinal acerca de si los titulares de la iniciativa son los firmantes o bien la Comisión Promotora. Las dos posiciones doctrinales serían, de una parte, aquellos que se muestran reticentes a reconocer a la Comisión promotora la

facultad de retirada de la ILP una vez se han obtenido las quinientas mil firmas pues consideran que ya no pertenece a la Comisión Promotora y, aquellos otros —entre los que se encuentra el propio autor— que interpretan que, en efecto, la Comisión Promotora puede retirarla, pues los firmantes lo único que han hecho es adherirse a una iniciativa de unos promotores que son los que asumen toda la carga del procedimiento (p. 159).

En otro orden de cosas, un aspecto que merece destacarse es el relativo a las exclusiones materiales. De todo lo analizado podemos colegir algunas conclusiones. En primer lugar, y por lo que respecta a la prohibición de las ILP en materias de ley orgánica, de los datos recabados se infiere que lo relativo al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas ha concentrado el mayor número de rechazos de estas iniciativas, en particular, como consecuencia de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de que toda la legislación de naturaleza penal incide en el artículo 17.1 CE y, en consecuencia, no puede ser objeto de ILP. De hecho, cuantitativamente constituye el mayor número de inadmisiones (p. 172). En esta misma materia destaca también la prohibición de reforma de Estatutos de Autonomía tanto por vía directa como indirecta. Sin embargo, debe matizarse que sí pueden regularse materias que afecten a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como es el caso de la legislación básica, la inspección general o la coordinación en determinadas materias.

En segundo lugar, otro bloque de materias que suelen causar controversia son las de naturaleza tributaria, donde el autor distingue los diversos supuestos posibles, con diferentes consecuencias en orden a su admisión.

Las materias de carácter internacional también plantean dificultades interpretativas, pero hasta la fecha no se ha presentado ninguna ILP que incida en esta materia. Delgado-Iribarren establece, no obstante, unas pautas a seguir (p. 178) relacionadas con el derecho de los tratados. Aunque no sea propiamente materia internacional, se puede recordar ahora que en el ámbito del Derecho de la Unión Europea si bien no cabría incidir, obviamente, ni en el derecho originario, ni en derivado, sí cabe, por el contrario, la posibilidad de una ILP con la finalidad de trasponer una directiva.

La última cuestión material que cabe resaltar es la relativa a los Presupuestos Generales del Estado. Con carácter general esta prohibición, recogida en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, no parece que plantee excesivos problemas interpretativos. Sin embargo, como señala el autor, la Mesa del Congreso de los Diputados hubo de pronunciarse sobre una ILP que establecía la obligación de que los PGE incluyeran planes extraordinarios de empleo a partir de inversiones directas de recursos públicos. En este caso, la Mesa entendió que la iniciativa incurría en esta prohibición y, consecuentemente, la inadmitió. Por otro lado, conviene destacar que nada obsta para que una ILP pueda establecer

incrementos de gastos o disminución de ingresos, con las garantías recogidas en el art. 134.5 CE.

A modo de cierre de esta segunda parte, se pueden extrapolar ahora algunas conclusiones que se derivan de este estudio y, en particular, de la tabla de todas las ILP que se han presentado desde 1984 con independencia de cuál haya sido su destino (pp. 243 a 253):

- El número de iniciativas presentadas es una cifra muy reducida en comparación con las iniciativas legislativas de otra procedencia. Sin embargo, la cifra ha aumentado relativamente desde la reforma operada en el año 2006. Entre los factores que pueden determinar este aumento está tanto el mayor protagonismo de la sociedad civil como el aumento de la cuantía de la subvención para los gastos derivados del proceso.
- En el conjunto de ILP planteadas existe un notable predominio de materias sociales y laborales. Cabe afirmar que “la iniciativa legislativa popular ha servido de cauce para reflejar y hacer visibles las preocupaciones e intereses de sectores relevantes de la población, actuando como vía de entrada al debate político”. Y también, que “ha sido un medio eficaz de movilización política utilizado por formaciones políticas y sociales contrarias a la mayoría parlamentaria”.
- Como conclusión final se apuntan algunas posibles reformas para mejorar la configuración y el procedimiento de tramitación de las iniciativas populares (pp. 250 a 252).

5. La última parte del libro, a cargo de Enrique Arnaldo, se centra, como decíamos, en el estudio de la iniciativa legislativa popular en los regímenes autonómicos. Más allá del detalle de la regulación de cada Comunidad autónoma, se pueden obtener algunas conclusiones generales empezando por el gran mimetismo existente entre la regulación jurídica de las ILP de las Comunidades autónomas y la normativa estatal. Tan es así que en algunos Estatutos de Autonomía, siguiendo el tenor literal de la Constitución, se mencionan algunas materias sobre las que las Comunidades autónomas no tienen competencia.

Cabe destacar, por otra parte, que en la mayor parte de los casos —y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal— se excluye la ILP para regular el ámbito institucional de la Comunidad autónoma. La justificación puede ser que se trata de una materia propia de los Estatutos y, por tanto, esa sería la razón de la exclusión.

Con todo, y a pesar de que todas las Comunidades autónomas tienen el denominado “escaño ciudadano”, el balance es pobre: 127 iniciativas presentadas nada más. Como señala Arnaldo, “es prueba de su carácter subsidiario y

limitado ante el cúmulo de obstáculos a la figura y la generalizada desconfianza de los partidos políticos ante un mecanismo que puede restarles el papel hegemónico que se ha asumido en la democracia representativa”. “La iniciativa legislativa popular —prosigue—, desprovista del cúmulo de trabas a que está sujeta podría ser realmente útil para que los ciudadanos expresaran sus prioridades y preferencias, su voluntad normativa”.

6. Termino ya con una reflexión general. En estos últimos años estamos viendo cómo el modelo institucional configurado en la Constitución de 1978 está siendo puesto en tela de juicio por algunos sectores de la sociedad desde los que se reclama la idea —vaga y genérica— de una *verdadera* democracia más participativa. Pues bien, sin necesidad de trasmutar las bases del sistema representativo —único viable, como es bien sabido, en las complejas sociedades actuales—, sin necesidad de grandes cambios, digo, lo que sí es posible es profundizar en algunos de los elementos configuradores de la democracia participativa. Las bases están puestas y hay un amplio recorrido por hacer. Los recelos que en su momento hubo hacia este tipo de instrumentos quizá ya no estén justificados. De modo que sin caer en planteamientos simplistas e incluso demagógicos y partiendo de la base de que la democracia representativa está plenamente asentada, acaso es el momento de pensar en algunas fórmulas de *actualización*. Una de esas fórmulas a explorar son, precisamente, instrumentos participativos directos como el que significa la iniciativa legislativa popular. La democracia se debe adaptar a los tiempos y profundizar en algunas de las fórmulas que la Constitución ofrece con los cambios que sean necesarios no parece una propuesta desenfocada. Y es que, también aquí, parafraseando al poeta, *se hace camino al andar*.

Para hacer ese camino este libro de Arnaldo, Delgado-Iribarren y Sánchez Navarro resulta sumamente ilustrativo y se convierte en un referente obligado a tener en cuenta.