

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativ**ss**

Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva

Carmela Mallaina García


FUNDACIÓN
alternativss****

Carmela Mallaina García

Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid con la tesis La iniciativa legislativa popular y principio democrático. Actualmente, imparte clases como profesora asociada en la Universidad Carlos III de Madrid y en el Colegio Universitario Cardenal Cisneros.

Ha realizado numerosas conferencias tanto en el ámbito nacional como en el extranjero sobre temas relativos a la participación ciudadana, entre las que cabría destacar la dictada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla, titulada Instituciones participativas como refuerzo del principio democrático, o la dictada en el I Congreso de Derecho Parlamentario en Lima (Perú) bajo el título Tecnología y cultura: las transformaciones sociales en el siglo XXI y los retos del Parlamento.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Carmela Mallaina García

ISBN: 978-84-92424-89-4

Depósito Legal: M-43815-2009

Índice

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 Democracia representativa frente a democracia participativa	10
2.1 La crisis de la democracia representativa	11
2.2 Ventajas e inconvenientes de la democracia participativa	16
2.3 Las nuevas tecnologías como instrumento de la participación ciudadana en la vida pública	21
3 Instituciones de democracia participativa	26
3.1 La ILP en España	29
3.2 Nuevos cambios para una participación real y efectiva	33
4 Conclusión: nuevas ideas para un cambio	42
Bibliografía	45
Índice de Tablas	47

Siglas y acrónimos

BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CE	Constitución Española
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
IPC	Índice de Precios al Consumo
LO	Ley Orgánica
LOILP	Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
TC	Tribunal Constitucional

Resumen ejecutivo

En la actualidad hay una percepción general de que la democracia representativa está sufriendo una transformación. Dado que el objetivo es responder con eficacia a las actuales necesidades de los ciudadanos, esta transformación ha de pasar por un mayor reconocimiento de las instituciones de democracia directa, como puede ser, entre otras, la iniciativa legislativa popular.

No obstante, a pesar de que se está abriendo cada vez más la posibilidad de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, todavía queda un largo camino por hacer. Este tipo de instituciones participativas se ven con cierto recelo por parte, fundamentalmente, de los partidos políticos, que son quienes ostentan en la realidad un papel hegemónico, no sólo en la vida política sino también en la vida institucional, económica o social.

Se abre el paso a nuevas formas democráticas en la medida que las nuevas tecnologías facilitan enormemente la participación. Éstas, a través de multitud de instrumentos como Internet, por ejemplo, son cada vez más utilizadas por nuestros representantes, ya sea para su funcionamiento interno, ya sea incluso para las propias elecciones de estos representantes. Por ello también se ha de facilitar la participación efectiva de los ciudadanos a través de estas nuevas tecnologías, no sólo para su actuación directa en el ámbito de lo público, sino también para su interrelación con los representantes y con las instituciones.

Es intención de este trabajo analizar las dificultades por las que atraviesa la iniciativa legislativa popular en concreto, y proponer modificaciones viables en la legislación para que el ejercicio de la participación de los ciudadanos sea real y efectiva, como así se propugna en nuestra Constitución Española.

Los cambios propuestos están dirigidos no sólo hacia la Ley Orgánica que desarrolla la iniciativa legislativa popular, sino también hacia el Reglamento de la Cámaras. Ambas, junto con las limitaciones establecidas en la propia Constitución Española, encorsetan claramente cualquier posibilidad de participación ciudadana a la hora de proponer una ley.

Más concretamente, estos cambios van dirigidos, entre otros aspectos, al procedimiento de recogida de firmas, concretamente con respecto a los plazos para su realización y a la concesión de prórroga por un período determinado de forma incondicionada, es decir, siempre que se solicite. También proponemos la posibilidad de retirar una iniciativa legislativa popular o, incluso, el resarcimiento de los gastos ocasionados por su realización y promoción.

Si difíciles son los trámites anteriores a la entrada al Congreso de los Diputados de la proposición de ley a iniciativa de los ciudadanos, también lo son una vez que entran en el mismo para su discusión y posterior aprobación. Por ello se propone también reformar el Reglamento de las Cámaras, sobre todo el Reglamento del Congreso de los Diputados, con el fin de facilitar que el esfuerzo realizado por la comisión promotora con el apoyo significativo de un gran número de ciudadanos no sea infructuoso. Así, sería necesaria, entre otras medidas, por ejemplo, la supresión del trámite de remisión al Gobierno antes de su toma en consideración, incluso suprimirlo para este tipo de iniciativas. Asimismo, se contempla la posibilidad de retirar la Iniciativa Legislativa Popular una vez que está en el Congreso, pero sobre todo –quizás sea la medida más importante– dar la posibilidad de defender la iniciativa legislativa popular ante las Cámaras a algún miembro de la Comisión Promotora.

Introducción

En toda la historia constitucional hasta nuestros días ha prevalecido siempre la democracia representativa frente a la democracia directa. No obstante, no hay que olvidar que posiblemente sea la democracia directa la forma más legítima de democracia, tal y como se propugna en la mayoría de las constituciones de los países democráticos. Cabe citar, como ejemplo, nuestra propia Constitución Española, donde, ya desde su inicio, se considera al Estado como social y democrático de derecho, cuya soberanía pertenece al pueblo.

En nuestros días, el cauce fundamental para la participación en la vida pública se desarrolla –y podríamos decir que casi en exclusiva– a través de los partidos políticos. Son éstos la base de la estructura representativa vigente de la soberanía popular. Es un hecho cada vez más patente que la democracia representativa, aunque sólida, va disminuyendo su estabilidad y confianza popular. Son cada vez más los problemas que sufre esta forma democrática. De hecho, ya se habla de una “crisis de la democracia representativa”.

Este trabajo pretende buscar alternativas o soluciones para evitar, o cuanto menos corregir en la medida de lo posible, esta “crisis de representación”. Para ello, entendemos que es necesario dar un mayor protagonismo a las instituciones de democracia participativa como medida correctora de las deficiencias que padece actualmente la democracia representativa: instituciones participativas que complementan el modelo representativo de los Estados actuales.

La iniciativa legislativa popular (ILP) es un ejemplo de las instituciones de democracia participativa, que puede ser no sólo positiva en sí misma, como cualquier otra institución de democracia participativa, sino que, además, puede servir como refuerzo a la democracia representativa y alcanzar así ese ideal democrático. Es decir, aquella democracia donde el auténtico poder soberano sean los ciudadanos y no los partidos políticos, como así ocurre en la actualidad.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que hay países, fundamentalmente europeos, aunque también latinoamericanos, que son mucho más permisivos ante la posibilidad de la participación popular. De hecho, sus regulaciones podrían servir como ejemplo a posibles cambios que se pudieran producir en nuestra legislación española, al ser mucho más aperturistas, en la medida que adoptan mayores vías para posibilitar la participación de los ciudadanos. Cosa que no ocurre, por desgracia, en el caso español, donde las trabas y los obstáculos hacen imposible hablar de una participación real y efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos, contradiciendo lo que se establece y se garantiza en nuestra norma fundamental.

De hecho, existen numerosas instituciones de democracia participativa o directa que ni siquiera se reconocen en España y que son utilizadas con más o menos éxito por otros Estados.

Pero, antes de todo ello, es necesario realizar un breve análisis sobre las ventajas e inconvenientes tanto de la democracia representativa como de la democracia directa. Ello es obligado si el objetivo es potenciar las instituciones participativas contempladas en nuestra Constitución y analizar los aspectos que pueden ser mejorados para llevar a la práctica estas instituciones.

A pesar de la preferencia mostrada por la representación de los ciudadanos a través de los partidos políticos, esta preferencia no cierra el paso a una concepción abierta de la participación política. En toda Europa, a partir de los años setenta, un fuerte activismo prodemocrático logró abrir el paso a algunas instituciones de democracia participativa, como la ILP. De hecho, son cada vez más los países que van reconociendo la importancia de fomentar las instituciones de democracia directa. Tanto es así que ya se empieza a hablar de una auténtica transformación de la democracia.

Está claro que la democracia, conforme han pasado los años, ha evolucionado. Poco se asemeja la democracia representativa de ahora con la que se estableció a comienzos del constitucionalismo. Lo mismo ocurre con las instituciones de democracia directa, ya que estas instituciones no se pueden entender fuera del marco de la representación y, por supuesto, no se puede entender la democracia directa como se ejercía en la Grecia ateniense. Por ello, nuestro estudio se centra fundamentalmente en el análisis de algunas instituciones de democracia directa contempladas en España desde el punto de vista actual y desde el marco de la democracia representativa.

Puesto que existe un reconocimiento expreso de la importancia de estas instituciones, es necesario que las mismas adquieran un protagonismo real para corregir las imperfecciones cada vez más acuciantes de nuestra actual democracia, fundamentalmente si tenemos en cuenta los distintos medios con los que cuentan las legislaciones y, sobre todo, aprovechando la presencia de las nuevas tecnologías en la sociedad. Este instrumento puede ser muy útil para una mayor aproximación entre representantes y representados. Y muy útil también para una mayor presencia de la participación ciudadana en el ámbito de lo público o político.

Antes de empezar con este estudio, debemos aclarar el concepto de democracia directa, pues en muchas ocasiones lo trataremos como democracia participativa. No obstante, hay que tener en cuenta con respecto al concepto de democracia directa que en la actualidad existen numerosas instituciones más o menos directas, fundamentalmente en función del grado de participación de los ciudadanos y de su vinculación con la decisión final. Este estudio no pretende hacer un análisis de las distintas formas de participación ciudadana; por ello, en este ámbito, identificaremos en muchas ocasiones democracia directa y democracia participativa, en contraposición con la democracia representativa, entendiendo ésta como aquellas decisiones que adoptan los representantes elegidos mediante sufragio.

Democracia representativa frente a democracia participativa

Hasta el momento, siempre ha existido un debate entre dos modelos perfectamente diferenciados de la democracia: el modelo de democracia representativa, característico del constitucionalismo contemporáneo, y el modelo de democracia directa, donde los ciudadanos pueden participar directamente en la vida política y no a través de representantes.

En la actualidad existe una diversidad de formas democráticas que oscilan entre estos dos modelos, en función de su mayor o menor reconocimiento. Por ello, no se trata de elegir entre uno u otro, sino de hacer lo necesario para que ambos modelos convivan conjunta y uniformemente, actuando como control del uno sobre el otro.

Sin embargo, en la realidad esto no ocurre así. Existe en la actualidad una mayor preferencia por el protagonismo de los partidos políticos como cauce principal de la participación de los ciudadanos, consiguiendo que las instituciones de participación directa de los ciudadanos, como la ILP o el referéndum, hayan quedado relegadas a un segundo plano a pesar de su reconocimiento.

Este protagonismo de los partidos políticos es excesivo si tenemos en cuenta su enorme influencia en los poderes del Estado y en la sociedad, incluso también, por qué no decirlo, en la vida económica. Si a ello le añadimos el escaso control que tienen los ciudadanos frente a los partidos, se les confiere un poder cuasi absoluto. De hecho, hay quien considera que se está produciendo una transformación democrática, en donde se pasa de la democracia representativa, o, mejor dicho, del gobierno representativo, centrado fundamentalmente en un parlamentarismo liberal, a un gobierno de partidos.

Es en este gobierno de partidos por donde discurre la democracia actual y donde los ciudadanos no votan a los representantes, identificándose con ellos, sino que se vota al partido político, con el consecuente distanciamiento entre representante-representado.

No obstante, para el desarrollo de la vida política y la toma de decisiones no podemos centrarnos únicamente en las instituciones de democracia directa. Esto, hoy por hoy, sería del todo inviable dada las características que presentan los Estados modernos, no sólo desde el punto de vista geográfico o demográfico, sino también políticamente. De hecho, no hay Estado democrático que se gobierne únicamente con instituciones de democracia directa, pero sí puede haber Estados con un mayor o menor reconocimiento de estas instituciones dentro del marco de la representación.

Las instituciones de democracia participativa pueden ayudar a controlar el excesivo poder de los partidos políticos, pues el único control que un ciudadano tiene en la vida política, al menos en España, es exclusivamente en el momento de las elecciones cada cuatro años. Una vez que ha ejercido su derecho de voto, el ciudadano queda totalmente sometido a la voluntad de los partidos.

Es necesario analizar ambos modelos, en general, y ver las virtudes que pueden ofrecer las instituciones de democracia participativa dentro de la democracia representativa; más si tenemos en cuenta la importancia de las nuevas tecnologías en la actualidad. Tecnologías que se encuentran cada vez más presentes en la sociedad, no sólo a nivel del individuo en su esfera privada, también en su esfera pública, y sobre todo a nivel de su participación. Así, hay que tener en cuenta las experiencias del uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio del derecho de sufragio, por ejemplo, o en las páginas web de los partidos, de los ministerios..., para que los ciudadanos puedan aportar ideas, sugerencias, recomendaciones, etc.

Hay que considerar, además, el escaso interés por parte de los poderes públicos para abrir la puerta al ejercicio efectivo de estas instituciones participativas. De nada sirve que haya un reconocimiento expreso si no hay voluntad por parte de los partidos políticos, fundamentalmente, para abrir la posibilidad de ejercicio en los asuntos públicos a los ciudadanos. Éste es uno de los principales problemas a la hora de fomentar la participación y desplegar los cauces oportunos para que esa participación sea real y efectiva.

2.1 La crisis de la democracia representativa

Son muchos los motivos que hacen de la democracia representativa la forma de democracia más común e idónea en los Estados. A pesar de ello, sus ventajas (circunstanciales) no obstan para que ésta también tenga inconvenientes. Unos inconvenientes cada vez más acuciantes y notorios que hacen que se cuestione socialmente este modelo y se planteen soluciones a estos problemas con el fin de alcanzar “una democracia ideal”.

El problema principal de la democracia en la actualidad es, como ya apuntábamos, el protagonismo extraordinario que han alcanzado los partidos políticos actuales. Unos partidos políticos que no se corresponden con el concepto que se tenía de ellos al inicio del constitucionalismo. Sus funciones y su papel en la sociedad han ido evolucionando de tal forma que son éstos los verdaderos protagonistas de la sociedad y quienes

tienen auténticamente el poder, pues se encuentran inmersos, bien directamente bien indirectamente, en todas las estructuras sociopolíticas actuales. Y son ellos los que verdaderamente dirigen a su arbitrio a la sociedad como elemento esencial del Estado.

Son muchos los ejemplos que se podrían poner de las consecuencias negativas o inconvenientes a este protagonismo excesivo de los partidos políticos. Quizá la más evidente sea la desvinculación –o incluso podríamos hablar de la clara ruptura– entre los partidos políticos y los ciudadanos. Éstos cada vez se sienten más olvidados por los partidos. Es más, me atrevería a decir que la gran mayoría de los ciudadanos no se considera auténticamente representada por éstos, ni siquiera ideológicamente. Así se deduce de la encuesta realizada por el Consejo de Investigaciones Sociológicas (de ahora en adelante CIS), realizada en el 2007¹, sobre la “calidad de la democracia”. En este estudio podemos observar que la mayoría de los ciudadanos opinan que las decisiones políticas no se toman en función de sus demandas, además de considerar tales decisiones poco transparentes. Esta situación manifiesta la existencia de un gran distanciamiento entre los partidos políticos y la sociedad. Lo mismo ocurre con la percepción que tienen los ciudadanos sobre la falta de explicaciones de las funciones que realizan los diputados, donde la inmensa mayoría considera que son muy escasas, si no nulas.

Es claro que tal y como está configurado el sistema representativo actualmente, no se prevé la posibilidad de obtener una mayor vinculación entre representante y representado. De hecho, no cabe la posibilidad de establecer un mandato imperativo, gozando así los representantes de total autonomía e independencia con respecto a los representados-ciudadanos. No obstante, habría que destacar la existencia de mandato imperativo con respecto a los partidos políticos que les han puesto en la lista electoral para ser elegidos. En consecuencia, podríamos pensar que un representante no actúa a favor del ciudadano, sino del partido político que le ha designado, pues, aunque goza teóricamente de independencia, si contradice al partido, sabe que no va a volver a estar en las listas electorales.

No es mi papel ahora entrar a valorar a los partidos políticos y su funcionamiento, ni siquiera la forma de adoptar las decisiones a la hora de elegir a los candidatos para ser incluidos en las listas electorales, y así poder ser elegidos. Estos aspectos, que no son superfluos con respecto al problema de la democracia representativa, implicarían un estudio propio. Por ello omito el análisis del funcionamiento interno de los partidos políticos y del sistema electoral como problemas importantes de la crisis de la democracia representativa actual.

Igualmente, hay que destacar no ya sólo el distanciamiento entre representantes y representados, sino también un problema que deriva de lo anterior, que es el escaso control que tienen los ciudadanos, no sólo hacia esos representantes por ellos elegidos, sino también hacia los propios partidos políticos.

Así, en realidad, el único control que tienen los ciudadanos es un control *a posteriori* del hecho que origina la no reelección del partido o, en definitiva, del representante. Distinto

1 CIS nº de estudio 2701.

es lo que ocurre con respecto al partido político, ya que éste goza sobre el representante “independiente” de un poder que está fuera, incluso, del ámbito electoral, en la medida que le puede controlar en cualquier momento. Así, el partido político no sólo puede no volver a incluir al representante en las listas electorales, sino que incluso puede echarle del propio partido.

Por otra parte, habría que destacar también la participación ciudadana en las elecciones. Hasta el momento, como sabemos, son éstas uno de los instrumentos más relevantes, por no decir el único, que tiene el pueblo soberano para participar en la vida política y para controlar a sus representantes y gobernantes. Una participación y un control que se produce sólo cada cuatro años. Así, a modo de ejemplo, la participación en las elecciones generales en España viene a ser de media en estos últimos años del 60%. Menor porcentaje si nos referimos a elecciones para instituciones superiores, como es el caso de las elecciones para el Parlamento Europeo, en donde la media está en el 30% de participación (Tabla 1).

Son muchas las causas que pueden originar la abstención de los electores. Aun así, es claro reflejo del distanciamiento representante-representado. A modo de ejemplo, podemos observar el caso español.

Tabla 1. Nivel de participación y abstención en las elecciones españolas					
Año	Congreso	Senado	Municipales	Parlamento Europeo	Referéndum
1976	-	-	-	-	77,72 / 22,28
1977	78,83 / 21,17	10,28 / 89,72	-	-	-
1978	-	-	-	-	67,11 / 32,89
1979	68,04 / 31,96	68,76 / 31,24	-	-	-
1982	79,97 / 20,03	37,44 / 62,56	-	-	-
1986	70,49 / 29,51	70,32 / 29,68	-	-	59,42 / 40,58
1987	-	-	69,42 / 30,58	68,52 / 31,48	-
1989	69,74 / 30,26	69,87 / 30,13	-	54,71 / 45,29	-
1991	-	-	62,78 / 37,22	-	-
1993	76,44 / 23,56	76,77 / 23,23	-	-	-
1994	-	-	-	59,14 / 40,86	-
1995	-	-	69,87 / 30,13	-	-
1996	77,38 / 22,62	77,33 / 22,67	-	-	-
1999	-	-	63,99 / 36,01	63,05 / 36,95	-
2000	68,71 / 31,29	68,83 / 31,17	-	-	-
2003	-	-	67,67 / 32,33	-	-
2004	75,66 / 24,34	75,75 / 24,25	-	45,14 / 54,86	-
2005	-	-	-	-	41,77 / 58,23
2007	-	-	63,25 / 36,75	-	-
2008	73,85 / 26,15	74,49 / 25,51	-	-	-
MEDIA	73,92 / 26,08	61,71 / 38,29	66,16 / 33,84	58,11 / 41,89	61,50 / 38,50

Fuente: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm> y elaboración propia

Hay que destacar que incluso aquéllos que participan y votan en las elecciones, en muchas ocasiones votan sin tener clara su opción política, puesto que consideran que ninguno de los partidos, al menos de los mayoritarios, representan sus ideas o sus intereses. Incluso, muchos de los ciudadanos que deciden ejercer su derecho de voto no están satisfechos con los representantes. Ya lo exponía muy bien Manin (1998:267) cuando hacía referencia a lo que él entiende que es la actual democracia de audiencia. Es en esta democracia donde los partidos políticos destinan sus esfuerzos a captar votos para obtener el poder con respecto a los ciudadanos desvinculados de los partidos, o lo que él llama “voto flotante”, en la medida que hoy no está clara la vinculación de los ciudadanos con los partidos, a diferencia de lo que ocurría en etapas anteriores. Es una democracia donde desempeñan un papel indispensable los medios de comunicación y la utilización de éstos por parte de los partidos políticos para captar la atención y el voto de los ciudadanos.

Así, en el sistema representativo actual el sometimiento a juicio de los partidos y de sus representantes se hace a través del “voto de castigo”, en el que se deja de votar al partido que está en el gobierno por sus acciones pasadas, aunque últimamente se está abriendo la puerta para enjuiciarlos a través de otro tipo de instituciones más directas como es el “recall” o revocación de los gobernantes por el pueblo, si bien hay que matizar que esta institución directa no se contempla en la mayoría de los países, y aquéllos que lo reconocen lo utilizan poco y de una forma muy limitada, ya que se reconoce fundamentalmente sólo para ámbitos territoriales locales.

En muchas ocasiones la participación de los ciudadanos en las elecciones responde simplemente a una reacción en contra de la política que se está haciendo en ese momento y al deseo de un cambio. De hecho, cuando surge algún acontecimiento con el que la sociedad no está conforme, ésta tiende a responder en las elecciones no sólo con una mayor participación, sino también con la elección del partido de signo contrario al que gobernaba anteriormente. Así, por ejemplo, tras ocho años de gobierno del Partido Popular, tras la gestión de la guerra de Irak y tras los acontecimientos del “11-M”, se originó una mayor afluencia de votantes a las elecciones, así como el cambio de partido que estaba en esos momentos en el poder.

Igualmente, podemos decir que parte del éxito de la participación en las elecciones no sólo se debe a la reacción social de la necesidad de un cambio, sino también al sentido del deber cívico de los ciudadanos, independientemente de que éstos, cuando votan, se sientan más o menos identificados con el partido al que van a elegir. Un deber cívico entendido como la preocupación y el sentido de la responsabilidad que tienen los ciudadanos por la cosa pública. Así, podemos considerar que es deber cívico, por ejemplo, el conocimiento de la comunidad política, sus instituciones y funcionamiento; la participación, tanto en el ejercicio de derechos como en obligaciones, y la preocupación y el esfuerzo por mejorar y reformar el ámbito público.

Es un hecho, según las encuestas realizadas por el CIS, que a la mayoría de los españoles les interesa poco o nada la política (71%). Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos acudieron a las urnas para votar (77,9%). Es más, de acuerdo con esta encuesta, la mayoría de los ciudadanos consideraba muy importante para ser un buen ciudadano no sólo cumplir las leyes y las normas (57,1%) y no evadir impuestos (52%), sino ir a votar

en las elecciones (36%). Lo que demuestra que, a pesar de que los ciudadanos están poco interesados en la política, acuden a votar por considerarlo un deber que han de cumplir para ser buenos ciudadanos². En definitiva, como un deber cívico.

Todos estos factores influyen en lo que muchos denominamos la “crisis de la democracia representativa”. Una crisis que, como señala Manin, no es tal, sino que es un período de transformación de la democracia representativa. Una transformación que pasa por el aumento del reconocimiento de las instituciones participativas en los países.

Es a través de estas instituciones –junto con una reestructuración de los sistemas electorales– como se pretende remodelar el sistema democrático y, así, modificar la relación entre los representados y sus representantes, hasta ahora prácticamente inexistente. Por ello también hay que tener presente el llamado “problema de agenda”. Es decir, hasta ahora los partidos políticos no se habían preocupado de incentivar, ni siquiera de promover, las instituciones de democracia participativa. De hecho, en la mayoría de los casos, sólo los partidos de izquierda en Europa parecen estar incorporando crecientemente la propuesta de la democracia participativa en sus agendas programáticas. No obstante, hay que destacar que ésta todavía se encuentran en un estado muy inmaduro, ya que está marcada por una cultura organizativa e ideológica que ha tendido a separar la discusión sobre la participación y la democracia del debate sobre las políticas sociales, adoptando, por lo general, estrategias de gobierno fuertemente tecnocráticas. Así, los procesos de innovación democrática en Europa parecen estar muy limitados en su ambición por el miedo a la pérdida de poder y a la desconfianza en las capacidades democráticas de la ciudadanía.

De este modo, los movimientos vecinales han visto la oportunidad de hacer emerger en la agenda pública demandas colectivas insatisfechas durante muchos años y capturar por esta vía recursos para su progresiva satisfacción. Así, habría que destacar, entre otros aspectos, la importancia que puede tener, por ejemplo, una ILP elaborada por un grupo de ciudadanos con la única finalidad de que esa materia se incorpore a la agenda de los partidos políticos y, de esta manera, provocar un debate público en la sociedad. Es decir, su finalidad inicial no es la de aprobar una ley, sino simplemente la de forzar a los representantes a su discusión en la Cámara. Qué duda cabe de que la posibilidad de incorporar, a través de las iniciativas populares, temas a la agenda política, que de otra manera no se discutirían, es beneficioso para la democracia al actuar, desde esta perspectiva, como una manera de presión para la adopción de políticas que favorezcan a los votantes.

Hay quien afirma que la democracia participativa se caracteriza por ser un instrumento de los partidos políticos más que una herramienta de los ciudadanos, ya que éstos desempeñan un papel importante a la hora de establecer la agenda política, hasta el punto de que algunos gobiernos han disuelto el parlamento para evitar un referéndum, y en otras ocasiones los parlamentarios han votado leyes para prevenir el ejercicio de la democracia directa. Así, la sola presencia constitucional de los mecanismos de democracia

2 CIS, nº de estudio 2736 de fecha 11/10/07.

participativa genera efectos políticos, en la medida que los actores políticos modifican, al menos en parte, sus comportamientos en respuesta al desafío de las instituciones participativas, como los referendos o las iniciativas legislativas, por ejemplo.

El objetivo principal de las iniciativas populares es que los intereses de los ciudadanos prevalezcan sobre los intereses partidistas. De este modo, “los principales cambios durante este siglo se entienden mejor como producto de características cambiantes en los distintos temas que bloquean los grupos dominantes, los legisladores y las elites políticas” (John Dinan, 2007:1035).

En definitiva, podemos entender la democracia participativa como contrapeso para que los partidos políticos dejen de tener el monopolio en la política. Así, los movimientos sociales y los grupos de interés son los que, a través del ejercicio de la democracia participativa, definen la agenda política y toman el lugar de las organizaciones partidarias. Un ejemplo de ello son las iniciativas legislativas populares, ya que pueden promover que los ciudadanos se involucren más en las decisiones políticas, a la vez que se origina una mayor democratización de la agenda política; si bien ello requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, uno de los riesgos más importantes que puede afectar a la iniciativa popular es que ésta se constituya en una herramienta de grupos de interés que buscan tener beneficios corporativos, en perjuicio de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización.

No hay que olvidar tampoco que las iniciativas populares pueden ser importantes, ya que cabe la posibilidad de que éstas influyan sobre las elecciones que se realicen con posterioridad a la misma. Las propuestas que efectúen los ciudadanos pueden forzar a los candidatos a manifestar su opinión sobre el asunto en cuestión, y esa postura influirá en los votos que reciban en las elecciones.

Por ello, hay que tener en cuenta la especial importancia de los medios de comunicación en la democracia actual. Unos medios muy influyentes en la vida política, como así sostiene Manin (1998:279), que afectan a los candidatos en la medida que éstos los utilizan para destacar determinadas cualidades. Es decir, los candidatos mediáticos son los que se sirven de los medios para captar votos, independientemente del programa político. El inconveniente fundamental que se deriva de este uso de los medios de comunicación es que muchos de ellos son partidistas y, por tanto, los ciudadanos, en función del medio en que se encuentren, ya sea radio, televisión o prensa, no reciben la misma información. Así, podemos considerar que una mayoría de los actuales medios de comunicación son arbitrarios, pues a través de ellos se defiende o se desprestigia a determinados partidos políticos.

2.2 Ventajas e inconvenientes de la democracia participativa

La democracia participativa, aunque presente en muchas de las constituciones, es poco ejercida o practicada, debido precisamente a las grandes trabas y obstáculos impuestos

por la democracia representativa. De hecho, España no es el mejor ejemplo para hablar de democracia directa, ni siquiera de democracia participativa, aunque hay que decir que se están haciendo mejoras para dar un mayor protagonismo a la participación ciudadana en la vida pública.

No obstante, los instrumentos de participación directa de los que pueden disponer actualmente los ciudadanos apenas se toman en consideración, pues en la realidad carecen de utilidad práctica, debido a las enormes dificultades que es necesario superar para conseguir su ejercicio efectivo.

En cuanto a la rentabilidad de la utilización de estas instituciones, hay quien hace una valoración positiva al considerar la ventaja que supone para este tipo de movimientos el acceso al sistema de toma de decisiones. Otros, en cambio, colocan en la balanza las ventajas y desventajas, y llegan a la conclusión de que la utilización de las instituciones de democracia directa tiene un efecto neutro. Por último, hay otros que sostienen que el uso de dichas instituciones resulta negativo para los nuevos movimientos sociales.

Nosotros, en particular, entendemos que es beneficiosa en la medida que se revitaliza la democracia y se involucra a la sociedad en las decisiones públicas, teniendo así un cierto control sobre los partidos políticos, que son, hasta el momento, los principales protagonistas en la toma de decisiones públicas.

Una de las críticas fundamentales por las que se justifica ese escaso protagonismo o importancia de las instituciones participativas es que, a la hora de regular y limitar estas instituciones, siempre se ha alegado el peligro que supone la fácil manipulación de los individuos al tomar las decisiones. De hecho, la apelación a la posibilidad de manipulación de los individuos en las democracias participativas para justificar la importancia de las democracias representativas y su preferencia ha sido un recurso muy utilizado para fortalecer, aún más si cabe, el papel de los partidos políticos.

Si bien es verdad que los individuos son manipulables, debemos decir, en contra de esta argumentación, que esta manipulación es relativa, por varios motivos: En primer lugar, porque está demostrado que los temas en los que los votantes pueden ser influidos por campañas de publicidad masivas son aquéllos sobre los que tienen poco conocimiento. De hecho, los conceptos de manipulación e información están estrechamente relacionados; así, cuanto mayor sea la información que se ofrezca al ciudadano, menor será su manipulación.

En segundo lugar, porque los propios partidos políticos, sobre todo cuando están en campaña electoral, buscan, en cierto modo, manipular a los votantes. Así, éstos se aprovechan de los medios de comunicación no sólo para divulgar las propuestas que presentan para que se les apoye en las elecciones, sino sobre todo para reconducir la información en su propio beneficio. Por ello, dichas campañas tendrían que ser eliminadas con el mismo argumento que se emplea para restringir o limitar la participación directa de los ciudadanos.

En tercer lugar, porque es una manipulación que no sólo afecta a la democracia participativa, o concretamente a las instituciones participativas como la ILP, sino también, y quizás allí sea más notorio, a las democracias representativas. De hecho, a lo largo de la historia se ha demostrado cómo los partidos políticos manipulan a los ciudadanos, por ejemplo a través de los referendos o consultas populares. Contestar sí o no a una pregunta, lanzada desde el Gobierno y condicionada previamente por la publicidad y por la importancia que éste le dé a través de los medios, generará la respuesta que él desee, e incluso también dependerá de cómo se realice la pregunta.

Sirvan de ejemplo los resultados de los referendos realizados en España, donde se percibe que todos ellos han tenido una respuesta positiva y han salido adelante, pues es el Gobierno quien ha realizado la consulta y quien se ha servido, además, de mayores recursos publicitarios. Asimismo, en el caso de no tener claros los resultados que se podrían obtener, podría no realizar la consulta, al no estar el Gobierno vinculado. De este modo, tal y como está configurado el referéndum, no cabe duda que es una forma de reafirmación del Gobierno, una instrumentalización de la participación ciudadana a favor del poder, independientemente de su forma de Estado.

Tabla 2. Referendos en España (1976-2005)

Fecha	Referéndum	Pregunta	Part. (%)	Sí (%)*	No (%)*	Blanco (%)*	Nulo (%)	Resultado
15 de diciembre de 1976	Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política	¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?	77,8	94,45	2,57	2,98	0,3	Aprobación
6 de diciembre de 1978	Referéndum para la ratificación de la Constitución Española	¿Aprueba el Proyecto de Constitución?	67,11	88,54	7,89	3,57	0,75	Aprobación
12 de marzo de 1986	Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN	¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?	59,4	52,5	39,8	6,5	1,7	Permanencia
20 de febrero de 2005	Referéndum sobre la Constitución Europea en España	¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?	42,3	76,1	17,1	6,0	0,9	Aprobación
* Los síes, noes y blancos se calculan sobre el total de votos emitidos.								

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Referendos_en_España

Lo mismo ocurre con los referendos realizados en España para la aprobación de estatutos de autonomía o sus reformas. Quizás lo más llamativo haya sido, no sólo la aprobación o reforma de los estatutos de autonomía, sino la escasa participación de los ciudadanos con respecto a los mismos.

El referéndum, por tanto, ha sido muy utilizado por el poder, tanto en Estados democráticos, como incluso en Estados dictatoriales. No faltan ejemplos en los que se demuestra la utilización de la consulta popular con fines demagógicos, partidarios o autoritarios. No hace falta irse muy lejos para recordar las consultas por parte de gobiernos dictatoriales como los de Pinochet, Fujimori, Mussolini, Hitler o Franco.

Por otra parte, hay que decir que son muchas las ventajas que avalan el fomento de estas instituciones participativas. Mencionaremos algunas de ellas a modo de ejemplo.

En primer lugar, las instituciones de democracia participativa evitan la desmotivación política de los ciudadanos, a la vez que hay una mayor legitimidad democrática al margen del periodo de elecciones. A través de los instrumentos participativos se posibilita que la soberanía popular sea real y efectiva independientemente de los periodos electorales, evitando, además, la apatía política que sufren los ciudadanos en la actualidad.

Por otra parte, existe una íntima relación entre la participación directa de los ciudadanos y su educación, su desarrollo social y su información. Cuanto mejor sea la educación, más capaces serán de tener una opinión propia sobre lo que se debate en el Parlamento. A su vez, cuanto mayor sea la información recibida, mayores posibilidades de participación y mayor interés por ella.

Igualmente, los resultados de las decisiones políticas en la democracia participativa están más cercanos a las preferencias de los ciudadanos, por lo que si las decisiones políticas tomadas por los representantes no coinciden con las preferencias de los ciudadanos, el derecho a la iniciativa y el referéndum permiten que éstos influyan directamente sobre aquéllos.

Otra de las ventajas de la democracia participativa es que a través de ella se mejora la gestión pública. Así, allí donde existen instituciones participativas los recursos del Estado son utilizados de una forma mucho más eficiente, ya que el funcionamiento tiene que ser más transparente para posibilitar la deliberación ciudadana.

En este sentido, ha sido a través de algunas experiencias de los presupuestos participativos municipales como se ha pretendido conciliar las instituciones representativas con las participativas, fundadas principalmente en la información, la deliberación y, sobre todo, en la rendición de cuentas de los poderes públicos hacia los ciudadanos, haciendo no sólo que la gestión pública de los recursos sea más transparente –informando la Administración a los ciudadanos sobre las cuentas públicas y, así, dando un grado mayor de confianza a éstos–, sino también estrechando la relación entre representantes y ciudadanos.

De hecho, son cada vez más las ciudades que se han sumado a la experiencia de los presupuestos participativos surgidos en Porto Alegre (Brasil) a partir de los años noventa y

que se extendieron por toda Europa a partir del año 2000: poco a poco estos presupuestos participativos se van entendiendo como un instrumento más dentro de la gestión pública (Ganuza, E. y Gómez, B., 2008).

Estas instituciones también son el catalizador para que aquellas reformas que los partidos no quieren o no se atreven a apoyar puedan ser introducidas en la legislación de un Estado. En este sentido, las instituciones de democracia participativa permiten, por tanto, que cualquier tema que la ciudadanía vea como importante sea discutido y votado públicamente.

Por otra parte, no cabe duda de que también las instituciones participativas son un modo de control hacia los representantes, pues los políticos deben tener en cuenta la opinión ciudadana si no quieren que sus decisiones puedan ser, como poco, protestadas contra ella, y reaccionar siempre que lo estimen oportuno.

Es así como a través de estas instituciones se mejora el proceso de toma de decisiones. Muchas decisiones legislativas deben pasar, antes de ser aprobadas, por un proceso de consenso con los agentes sociales, y no sólo los políticos, siendo, de este modo, beneficioso al repercutir directamente en que las leyes sean más meditadas y se cuente con un apoyo social amplio.

Allí donde las instituciones participativas están implantadas, el Parlamento recobra su principal función. Es decir, éste actúa como una auténtica cámara de discusión y decisión legislativa, ya que los diputados disponen de una mayor autonomía para ejercer sus funciones, mostrándose más preocupados por las preferencias de los ciudadanos que les eligieron frente a lo que se les pueda imponer por parte de la dirección de los partidos. De este modo, los diputados tienen un mayor poder, al gozar de una mayor autonomía emanada del respaldo ciudadano.

Otro de los aspectos a tener en cuenta, y quizás sea la esencia que justifica estas instituciones participativas, es que a través de ellas se pueden decidir temas concretos, ya que en una democracia representativa se exige que se acepte todo el programa de un partido cuando se vota en unas elecciones, y, sin embargo, a través de la democracia participativa los ciudadanos pueden expresar su opinión en asuntos específicos.

No obstante, a pesar de las múltiples ventajas de la democracia participativa, que hemos visto, hay quienes pretenden desprestigiar sus instituciones. Fundamentalmente, son los partidos políticos quienes están más interesados en que estas instituciones participativas no fluyan con normalidad y naturalidad en la sociedad, pues ello implicaría para ellos una pérdida de poder.

Es una realidad que los representantes no son libres en la toma de decisiones, sino que siguen los mandatos del partido. Existe, como ya decíamos anteriormente, un mandato imperativo por parte de los partidos políticos que les han elegido como representantes. Por eso, sus decisiones son igual o más manipulables que lo que pueda ser un ciudadano educado e informado, en la medida que las decisiones del representante no son libres.

Finalmente, otro de los argumentos en contra de estas instituciones participativas es aquel que establece como un peligro la existencia de minorías con un objetivo común. Las minorías concienciadas pueden imponerse sobre la mayoría diferente, debido a que en muchos temas concretos tan sólo los que entiendan su importancia votarían en un referéndum. Hay que decir que esta característica es común a cualquier tipo de democracia, tanto la que gobierna una comunidad de propietarios, por ejemplo –en la que únicamente asisten a las reuniones y votan aquellos vecinos preocupados por la decisión que se va a tomar–, como la democracia representativa, pues la mayoría de los electores vota, bien por ser fieles a un partido independientemente de lo que haga o diga, bien por el deseo de un cambio en la política del país. Cuanto más interesado esté un ciudadano en cambiar la política del país, más motivado estará para participar en las elecciones.

2.3 Las nuevas tecnologías como instrumento de la participación ciudadana en la vida pública

Las nuevas tecnologías son un elemento esencial para que fructifique la democracia participativa en España, precisamente por la multitud de ventajas que pueden aportar. No cabe duda de que a través de los nuevos instrumentos tecnológicos se facilita notablemente la participación política y con ello se beneficia tanto la democracia representativa como la participativa.

Es más, hoy en día las tecnologías informáticas toman cada vez mayor peso en nuestras vidas, proporcionándonos sobre todo comodidad y facilidad para hacer las gestiones que hoy se entienden como cotidianas; por ejemplo, comprar a través de Internet, sacar dinero a través de los cajeros automáticos, comunicarse a través de correos electrónicos... Pero no sólo se mejora notablemente nuestra vida privada, sino que, gracias a esta revolución tecnológica, también se están produciendo grandes cambios sociales y, por supuesto, políticos.

Uno de los aspectos que más nos interesa destacar de las nuevas tecnologías es que éstas nos ofrecen fundamentalmente información. Una información que, como hemos dicho anteriormente, es importante para la participación, ya que cuanto más información reciban los ciudadanos mayores posibilidades de tomar decisiones tendrán y, por tanto, de participar en aquellos asuntos que más les interesen.

Son cada vez más los proyectos piloto en las elecciones que apuestan por las nuevas tecnologías, aunque, eso sí, con ciertas cautelas. Proyectos piloto que poco a poco van proliferando a lo largo de la geografía española con la convicción de que sea oficial en un momento no muy lejano y perdure en el tiempo.

Los partidos políticos utilizan cada vez más estas tecnologías, como Internet, *blogs*...; en definitiva, la red no sólo sirve para captar votos haciendo propaganda electoral, sino también, y quizás sea éste un aspecto a tener en cuenta, es una posibilidad para que los ciudadanos aporten al partido ideas, dudas, proyectos... posibilitando, de este modo, un acercamiento del partido político a los ciudadanos en la medida que tiene un contacto

directo con el pueblo a través de este medio. Si los partidos políticos usan la red, ¿por qué no emplearla para instituciones participativas como la ILP?

La democracia, tal como la entendemos hasta ahora, puede transformarse en un nuevo concepto gracias a las nuevas tecnologías. Quizás, por qué no, hacia una ciberdemocracia o democracia electrónica o, como señalara años antes McPherson (1994), hacia la democracia del *living room*. Posiblemente sea Internet, como elemento añadido al modelo de sociedad actual y al sistema político representativo, quien permita la apertura de la democracia representativa a instrumentos de mayor participación y, por tanto, a modelos más próximos a la democracia directa. Por ello, los pilares que sustentan la actual democracia representativa deben ser reexaminados (Reproche Nieto, 2001:15).

Tal es la conciencia de la importancia de las nuevas tecnologías y, sobre todo, de Internet, que desde la democracia representativa son cada vez más numerosos los proyectos llevados a cabo para poner en práctica su uso en el proceso de decisión ciudadana, es decir, en las elecciones. De hecho, actualmente la mayoría de los países desarrollados cuentan con un sistema informático en las elecciones, el cual se encarga de gestionar el recuento de votos, su procesamiento, almacenamiento y gestión de toda la información asociada a los comicios. En la actualidad, la aplicación de los últimos avances tecnológicos en la celebración de elecciones ha llegado, incluso, aún más lejos, derivando en lo que se ha llamado votaciones electrónicas, en las que los votos son contados de forma automática mediante sistemas electrónicos sin la intervención del hombre.

Centrándonos en el caso español, se están llevando a cabo algunos ensayos en cuanto al derecho de sufragio a través del voto electrónico. Por el momento éste no está regulado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) para ninguno de los procesos electorales por ella regulados, al encontrarse en fase de pruebas; pero dentro de no mucho tiempo lo veremos como algo habitual. Estos ensayos se realizan con autorización de la Junta Electoral Central, a nivel autonómico y municipal, pero no estatal, donde se está estudiando y valorando su eficacia y oportunidad. Tal es la importancia que se está dando a este medio, que esta Junta aprobó la Instrucción 4/2007, de 12 de abril, sobre la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación electrónicas como instrumento de propaganda electoral.

Fue Cataluña la primera comunidad autónoma que efectuó dicho ensayo en las elecciones al Parlamento Catalán en 1995, aunque únicamente en dos colegios electorales. Posteriormente el ensayo se realizó en Galicia (1997). No obstante, hay que decir que por el momento es el País Vasco la única comunidad autónoma que cuenta con una reglamentación sobre el voto electrónico en la Ley 15/1998, de 19 de junio, de modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco (Arnaldo Alcubilla, 2001:83-96).

Sin embargo, no sólo España está llevando proyectos de votación electrónica. Son muchos los países que han realizado pruebas e incluso utilizado estos sistemas en sus elecciones. Por ejemplo, en Estados Unidos, en las elecciones presidenciales del año 2000, sólo el 1,6% de los electores votaron con las papeletas habituales, mientras que el 9,1% lo hizo con el registro electrónico directo, el 27,3% usó lectores ópticos, el 18,6% usó las máquinas con palancas de votar y el 34,3% las tarjetas perforadas.

En Bélgica, por ejemplo, se aprobó una ley en 1994 para establecer las condiciones de los sistemas. Así, en las elecciones municipales de 2000 el 44% de los votantes hizo uso del voto electrónico (basado en tarjetas con banda magnética).

Pero lo que se está realizando actualmente con mayor frecuencia es el uso de Internet para proponer enmiendas por parte de los ciudadanos en los proyectos y proposiciones de ley. Enmiendas que actualmente van dirigidas a los grupos parlamentarios para, si lo estiman oportuno, incluirlas dentro del trámite de enmiendas como suyas³.

Internet es, por tanto, un instrumento propicio para difundir una enmienda en particular o una propuesta como la ILP. En general, permite llegar a cualquier lugar, así como remitir la iniciativa a cualquier persona o colectivo que pueda considerarse, en principio, interesado por su refrendo.

Igualmente, a través de la firma electrónica se permitiría recoger firmas por procedimientos más sencillos que los actuales, simplificándose enormemente su tramitación, y quedando resuelta de este modo la nada fácil y problemática tarea de la autenticidad del sufragio emitido. Iniciativas como las del documento de identidad electrónico, de inminente aparición tanto en España como en otros países europeos, contribuirán también sin duda alguna a este fin.

El reto para el legislador contemporáneo no será sólo el de preservar las instituciones de democracia participativa, como la ILP, adaptándola a las nuevas circunstancias sociales, sino, y muy principalmente, lograr que en su nueva versión esta ILP ayude a la canalización de demandas sociales y a la necesaria configuración de un nuevo orden de relaciones entre los ciudadanos y el poder público.

La ILP será, por tanto, uno de los principales cauces de diálogo entre el Parlamento y la sociedad. Si es posible desarrollar un sistema informático capaz de procesar las votaciones realizadas por todos los ciudadanos a nivel nacional en un solo día y que dichas votaciones puedan ser realizadas desde un ordenador, sería factible, también, que cada ciudadano pudiese votar la aprobación o denegación de un proyecto de ley o enmienda desde un ordenador. Es más, los propios ciudadanos podrían proponer individualmente leyes que luego el resto aceptaría o no.

Si bien es verdad que las nuevas tecnologías benefician considerablemente la participación ciudadana en la vida pública, ya sea a través del sufragio o de cualquier otra forma de participación, también se favorecen notablemente aquellas instituciones características de la democracia directa. Hay que tener en cuenta que, a pesar de ello, también existen ciertos inconvenientes que hacen difícil, al menos por el momento, su ejercicio exclusivo.

Existen inconvenientes como, por ejemplo, la llamada "brecha digital". Es decir, no todo el mundo tiene acceso a la red o a la tecnología necesaria para estar informado o

³ <http://www.democraciaweb.org> en Cataluña.

comunicarse. Es un hecho que muchas familias de escasos recursos económicos no tienen posibilidad de acceder a la red. Pero en otros casos ni siquiera están interesados en la misma, como sucede, por ejemplo, con las personas mayores, que no saben, no pueden o no quieren utilizar estas nuevas tecnologías.

Así mismo, no todo el mundo tiene la misma capacidad de decisión para votar sobre asuntos o políticas concretas. Un ciudadano sólo decidirá en los temas que más le interesen, bien por estar más informado o bien porque le afecte para su propia vida, y se olvidará de participar en las cuestiones que considere lejanas; por eso es más viable la participación directa en circunscripciones locales o en ámbitos territoriales pequeños.

Es posible, además –como se apunta desde ciertos sectores– que a través del exceso de información ofrecido por las nuevas tecnologías se pueda llegar a producir el efecto contrario al que se pretende. Es decir, puede darse la situación de que los propios ciudadanos se desentiendan de la política precisamente por la cantidad de asuntos en los que habría que decidir. Es lo que Dahrendorf (1982:198) llamó “ciudadano total”, puesto que se llamaría constantemente a todos los ciudadanos para que participasen en los asuntos públicos.

No podemos olvidar tampoco otra serie de inconvenientes que justifican que por el momento se vea con cierta precaución la utilización de las nuevas tecnologías. Son, más que inconvenientes, dificultades técnicas que están actualmente en proceso de estudio, pero que por el momento son bastante complicadas de solucionar. Aspectos técnicos que afectan, por ejemplo, a temas relacionados con la identidad del votante o la seguridad del voto y de los ordenadores, entre otros.

Si bien es verdad que a través de las firmas electrónicas y los certificados digitales se garantiza la identidad del individuo firmante, aun así no es garantía suficiente, ya que hay otros factores que influyen en él.

La seguridad, por ejemplo, es un aspecto clave a la hora de lanzarnos a la aventura de los votos por correo o las firmas... Existen todavía numerosos problemas de seguridad, tales como que el sistema debe tener alguna protección frente a caídas o fallos en el *software* o en el *hardware*. Asimismo, el sistema debe tener alguna protección frente a posibles manipulaciones por parte del administrador y, también, el sistema debe tener protección frente a posibles ataques externos.

Estos problemas de seguridad pueden tener una más o menos fácil solución, como, por ejemplo, formar a los usuarios en materia de seguridad informática para evitar lo más posible que sus ordenadores se encuentren infectados por espías que podrían robar su clave privada. Por el momento, este problema, que pudiera pensarse que es fácil, no lo es, porque no se puede asegurar su erradicación. No cabe duda de que éste es un problema del usuario, que debe ser consciente y responsable de las herramientas que maneja para ejercer, por ejemplo, su voto o su firma.

Igualmente, habría que informar adecuadamente a los usuarios del uso de la firma electrónica, cosa que actualmente se realiza muy escasamente por parte de las

administraciones públicas, las cuales ponen mucho énfasis en su utilización por los ciudadanos, pero no se les informa de las consecuencias de un uso irresponsable ni de cómo éste se puede evitar.

En definitiva, la seguridad del sistema que nos permitiría el ejercicio de una democracia directa conllevaría la ejecución de múltiples medidas –algunas de ellas muy costosas o difíciles de llevar a cabo– que nos harían confiar en el sistema, aunque, eso sí, nunca podría darnos la seguridad del 100%.

Si bien es cierto que por el momento todavía está lejos el pleno rendimiento de la utilización de las nuevas tecnologías en la vida pública, no hay que desdeñar otras formas de participación. Así, un ejemplo muy práctico sobre el uso de las nuevas tecnologías es lo que ocurre en Perú, donde el Parlamento tiene una directa relación con la aplicación de las nuevas tecnologías para que los ciudadanos estén al corriente de todo cuanto ocurre y de todas las leyes que se pretenden aprobar y discutir. Para ello existe un Parlamento Virtual Peruano, con el que los ciudadanos pueden participar activa y directamente al acceder a los proyectos legislativos que están en fase de discusión, y pueden aportar sugerencias, comentarios y demás aspectos de interés, con el fin de que los grupos parlamentarios puedan asumirlos. Asimismo, el Parlamento envía correos electrónicos a aquellos ciudadanos que lo desean, previa inscripción, quedando así directamente informados de todas cuantas iniciativas y propuestas legislativas se presentan ante el Parlamento.

España bien podría tomar como ejemplo este Parlamento Virtual Peruano para facilitar la participación ciudadana, ya que nuestro país cuenta con los medios técnicos suficientes para poderlo llevar a cabo. Se hace cada vez más necesaria una mayor participación ciudadana; por ello, el Parlamento español podría abrir un espacio en su web para que los ciudadanos pudieran participar activamente de muy diversas formas: desde plantear enmiendas a los proyectos de ley; abrir espacios de debate sobre los proyectos presentados; votar o firmar esos proyectos e incluso plantear proposiciones de ley para que sean debatidos y apoyados desde la web.

En definitiva, no cabe duda de que las nuevas tecnologías, en general, y los medios informáticos en particular van a favorecer a la democracia, ya sea representativa o directa, beneficiando notablemente la participación directa de los ciudadanos, y éstos se van a involucrar en los asuntos públicos de una manera activa, en la medida que ellos deseen. De ello se beneficiarán fundamentalmente aquellas instituciones que ya están reconocidas en la mayor parte de los Estados democráticos, como son la ILP y el referéndum, entre otros.

Instituciones de democracia participativa

Son muchas las instituciones que están reconocidas en los distintos países para que los ciudadanos actúen activamente en la vida pública y política del país. Una primera clasificación atiende a los distintos tipos de instituciones participativas en función de la vinculación que tenga la decisión de los ciudadanos con respecto a los poderes públicos. Por ello, podemos establecer diferencias entre aquéllas que son auténticamente instituciones de democracia directa, donde el papel del ciudadano es vinculante, y las que son de democracia participativa, donde el papel del ciudadano no es vinculante, como ocurre, por ejemplo, con la ILP en España. De hecho, llevándolo al extremo, ni siquiera se puede considerar como una institución de democracia directa, pues la participación de los ciudadanos, aun adquiriendo un papel protagonista, es de escasa trascendencia, dado que es el poder legislativo quien adopta la decisión final. Hay que tener en cuenta que algunos países con órganos representativos utilizan de forma extraordinaria instituciones participativas de gran relevancia, como es el uso del referéndum vinculante para casos de extrema importancia para el país⁴.

Cuando hablamos de ILP podemos establecer dos tipos: una de carácter directo en la que, recogiendo un número determinado de firmas de electores por parte de un grupo, dicha proposición se debate directamente por el resto de los ciudadanos a través de un referéndum, como así ocurre en Suiza. O puede ser indirecta, como ocurre en el caso español, donde, una vez recogidas las firmas necesarias, dicha proposición se discutirá en el Parlamento, que podrá aprobarlo o no. No obstante, algunos países consideran que si en el Parlamento se rechaza la proposición de ley, será a través de un referéndum donde se dirimirá el conflicto ciudadanos-legislativo. En el caso de ser aprobada por referéndum, ésta será convertida en ley, como así ocurre en algunos estados federados de los Estados Unidos.

⁴ Algunos ejemplos son: Irlanda, Québec, Chile, Perú, Venezuela, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en varios países de la Unión Europea o el más reciente en Bolivia (2008).

Tabla 3. Número de firmas necesarias en algunos países donde se reconoce la iniciativa para la reforma constitucional

País	Constitución	Firmas para la reforma constitucional
Suiza	18 de abril de 1999	100.000
Liechtenstein	24 de octubre de 1921	1.500
Letonia	15 de febrero de 1992	10%
Lituania	25 de octubre de 1992	300.000
Bielorrusia	27 de noviembre de 1996	150.000
Eslovenia	23 de diciembre de 1991	30.000
Rumania	8 de diciembre de 1991	500.000
Colombia	4 de julio de 1991	5%
Venezuela	30 de diciembre de 1999	15%
Ecuador	5 de junio de 1998	1%
Costa Rica	7 de noviembre de 1949	5%
Paraguay	20 de junio de 1992	30.000
Perú	30 de marzo de 1993	0.3%
Guatemala	31 de mayo de 1985	5.000
Uruguay	1 de febrero de 1967	10%

Fuente: Elaboración propia

Hay que destacar que, a diferencia de lo que ocurre en España, en muchos países se reconoce la posibilidad de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución, con un número de firmas, eso sí, superior al que sería necesario si se tratara de una iniciativa legislativa ordinaria. Como ejemplos, podemos destacar a Suiza, Uruguay o Rumania, entre otros países. Es el pueblo soberano quien le da, por tanto, legitimidad a los poderes del Estado (Tabla 3).

Otra de las instituciones a destacar es la posibilidad de revocar, por parte de un número determinado de ciudadanos, a cargos electos. De este modo, si se recoge un número determinado de firmas en un plazo establecido para la revocación de un cargo público, y posteriormente se convoca un referéndum para someter a consulta esta decisión, y es aprobada, el cargo electo podrá ser revocado. En algunos casos, durante el mismo referéndum se elige sustituto del representante electo en caso de haber revocación o *recall*. En otros casos se convocan nuevas elecciones para elegir al nuevo cargo, como ocurre en Suiza y en algunos Estados de los Estados Unidos. No cabe duda de que esta institución dice mucho de la salud democrática del país en cuestión, ya que ningún cargo traicionaría las expectativas de sus votantes, pues en caso contrario sería revocado.

No podemos olvidarnos tampoco del referéndum obligatorio. Esta libertad establece que cierto tipo de cambios o decisiones legislativas deben ser obligatoriamente

sometidos a referéndum vinculante por parte del Gobierno, como ocurre en Australia o Suiza, en especial cuando se refiere a las reformas constitucionales.

Distinto del anterior es el referéndum abrogatorio, donde cualquier ciudadano puede recoger un número determinado de firmas durante un plazo determinado para convocar un referéndum que permita revocar la legislación que ha sido propuesta por el Parlamento. Así, por ejemplo, en Suiza es necesario reunir 50.000 firmas para poder lanzar el proceso. En Uruguay también disponen de esta herramienta en la que se necesita al menos las firmas del 25% de los votantes para poder iniciar el referéndum. Incluso Portugal reconoce en su Constitución este tipo de instrumentos de democracia directa.

Como vemos, éstas son distintas formas de instituciones de democracia directa, en las cuales la participación de los electores es directa y vinculante para los poderes públicos. No obstante, podemos hablar de otra serie de instituciones de participación en donde los ciudadanos intervienen activamente, pero no de forma vinculante como en los supuestos anteriores. Esto es lo que ocurre en España y en algunos otros países.

En España se reconoce el referéndum y la ILP como principales instituciones de democracia participativa. No obstante, por lo que respecta al referéndum, no hay ninguna posibilidad para que los ciudadanos puedan iniciarlo a través de un número determinado de firmas. En este sentido, el referéndum en España no tiene una gran vinculación en la toma de decisiones políticas. Su utilización está subordinada a la consideración de la misma por parte del Gobierno, sin tener la posibilidad de iniciativa para convocar una consulta ciudadana por parte de los propios ciudadanos⁵.

Lo mismo ocurre con la ILP, en la que únicamente los ciudadanos tienen la posibilidad de plantear una proposición de ley si se obtiene un apoyo suficiente entre los electores. En el caso de obtenerlo, la decisión final la tiene el Congreso de los Diputados, dejando, por tanto, al margen la voluntad de los ciudadanos. Simplemente es una forma de forzar a la Cámara a su consideración, pero en nada vincula para su aprobación final.

Por ello se entiende que las instituciones de democracia participativa en España no son tanto de democracia directa, en la medida que la implicación de los ciudadanos en el resultado final es prácticamente inexistente.

Así, a modo de ejemplo, vamos a analizar detenidamente lo que ocurre con la ILP en España, para ver los numerosos obstáculos y las grandes dificultades por las que ha de pasar para convertirse finalmente en una ley. Obstáculos que se deberían evitar para aligerar el peso que han de soportar los ciudadanos para conseguir una participación real y efectiva en los asuntos públicos. Si bien es cierto que la modificación de muchos de los aspectos es inviable al venir establecidos en la propia Constitución. Una Constitución

5 Según lo que se establece en la Constitución Española y en la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, sólo cabe la posibilidad de la misma cuando se pretenda una consulta para la toma de decisiones políticas de especial trascendencia, o bien cuando se pretenda reformar la Constitución Española conforme a los artículos 167 y 168 CE, o cuando sea para ratificar estatutos de autonomía, ya sea su aprobación, ya sea su modificación, de acuerdo con los artículos 151 y 152 CE.

que deja intencionadamente encorsetada la voluntad del legislador de abrir el ámbito de actuación de estas iniciativas. Para que ello ocurriera sería preciso reformar la propia Constitución, cosa que por el momento parece inviable.

3.1 La ILP en España

Es evidente que el constituyente quiso remarcar que esta institución, al igual que otras, debía tener un carácter de subsidiariedad respecto a la democracia representativa. Ello se debe a la enorme desconfianza que los constituyentes manifestaron ante este tipo de instituciones de participación directa, originada por el temor de que, en una democracia aún no consolidada, fuesen manipuladas por grupos minoritarios, en perjuicio de unos partidos políticos que estaban, en ese momento, en proceso de fortalecimiento.

De esta forma, la Constitución no sólo fue sumamente restrictiva a la hora de regular la ILP, sino que supeditó su ejercicio a la aprobación de una ley posterior⁶. En conjunto, la regulación constitucional y la legislación de desarrollo (nacional y autonómica) han logrado imponer tal cantidad de obstáculos a su práctica que han acabado por hacer muy difícil su ejercicio, si no imposible (Biglino Campos, 1987:76-97).

Posiblemente, la Constitución Española es la más restrictiva a la hora de regular la ILP, pues en la mayoría de los países de nuestro entorno simplemente se limitan a su reconocimiento con un número determinado de firmas necesarias para poderlo tener en cuenta. Así, en esos otros países que regulan esta institución, dejan más margen para su regulación legislativa, como sucede en Italia, Suiza o Liechtenstein, entre otros. Otros, en cambio, no tienen ese reconocimiento a nivel constitucional, pero sí a nivel territorial, como ocurre en los *Länder* alemanes. Reconocimientos que facilitan, a pesar de su escaso ejercicio, una aplicación práctica y viable de esta institución.

En España, sin embargo, nuestra Constitución no sólo se limita, como veremos, a establecer el número de firmas necesarias –que ya de por sí, y en comparación con los países de nuestro entorno, son excesivas–, sino que además regula materias que no se pueden plantear por ILP.

Es evidente que aquí no procede hablar de la necesidad de una reforma constitucional para hacer viable un auténtico ejercicio efectivo, aunque sería lo deseable. Pero sí es conveniente que nos detengamos, aunque sea brevemente, en el análisis de alguno de los aspectos que imposibilitan el ejercicio efectivo de la ILP. Uno de esos obstáculos son las materias que quedan restringidas para el planteamiento de una proposición de ley por ILP.

6 El único precedente de reconocimiento de la ILP que ha habido en España ha sido en la Constitución de la II República de 1931. Esta Constitución, al igual que la vigente, necesitaba una ley que desarrollara esta institución para su ejercicio efectivo; no obstante, no fue desarrollada posteriormente por ninguna ley, dejándola, por tanto, inutilizada, sin ninguna posibilidad de ejercicio (Herrero Lera, 1998:284).

En este sentido, no podemos dejar de comentar el excesivo celo de los constituyentes a la hora de regular la ILP, ya que estos límites materiales son excesivos, al impedir, entre otros aspectos, la posibilidad de ejercer la ILP para materias propias de leyes orgánicas o tributarias. Aunque algunas de las materias restringidas parece que son lógicas, sobra su restricción expresa, pues el único legitimado para regular, por ejemplo, materias tributarias, es el Gobierno, de acuerdo con lo que se establece en la propia Constitución Española. No ocurre lo mismo, sin embargo, con respecto a las materias reguladas por ley orgánica.

Podemos entender que lo que se pretende con este límite es excluir de esta iniciativa materias especialmente importantes por afectar a aspectos que nuestra Constitución entiende que son fundamentales, y evitar, así, excesos demagógicos en estas materias.

No obstante, es de destacar que esta limitación a las materias reservadas a la ley orgánica, por su trascendencia, constituye un gran impedimento para el ejercicio de la iniciativa (Biglino Campos, 1994:3600). De hecho, es posible que esta regulación sea la más amplia e imprecisa de todas las limitaciones impuestas, precisamente por la ambigüedad de la redacción constitucional, al referirse en general al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (Chofre Sirvent, 1994). Por ello, puede resultar la más injustificada de las causas de exclusión para su ejercicio.

Una prueba de las perversiones de las restricciones de esta materia es, por ejemplo, la imposibilidad –no ya sólo formal, sino material, que es ahora la que nos ocupa– de modificar la propia legislación de desarrollo de la ILP. Al ser una ley orgánica, no podríamos iniciar la reforma de dicha ley, puesto que esta LOILP ha de regularse por ley orgánica, como dice la propia Constitución Española, y, por tanto, se carece de cualquier posibilidad para modificarla por ILP. De este modo, aunque los ciudadanos entiendan que sea necesario un cambio en la ley, no pueden ni tan siquiera proponerlo, a pesar de haber trámites posteriores que garanticen la oportunidad de tal iniciativa, puesto que al fin y al cabo, como sabemos, son las instituciones parlamentarias las que aceptan o rechazan la propuesta en primera y última instancia.

Pero más flagrante resulta esta cuestión si comparamos este precepto constitucional con lo que se establece en la Constitución Española en el ámbito de la justicia, al determinar que “la justicia emana del pueblo, y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados...”. Así, nos podemos preguntar cómo es posible que un ciudadano lego en derecho sea capaz de juzgar delitos que afectan a derechos fundamentales de las personas como es el derecho a la libertad personal, cuando son las leyes orgánicas las que los regulan y, sin embargo, no sean capaces de legislar con respecto a estos temas que, por el contrario, sí pueden juzgar, como acabamos de decir.

Uno de los motivos por los que se reinstaura el tribunal del jurado es porque “son delitos en los que la acción típica carece de excesiva complejidad o en los que los elementos normativos integrantes son especialmente aptos para su valoración por ciudadanos no

profesionalizados en la función judicial”⁷. Y así, conforme a la ley, se pueden juzgar delitos contra las personas, contra la libertad y la seguridad, homicidios y amenazas, entre otros muchos, castigados con la pena de privación de libertad. No se debería excluir esta materia, al ser la más cercana y sensible a los ciudadanos y la que más les puede afectar y, por tanto, conocer. En la medida que son materias especialmente sensibles y “fáciles” para juzgar, la misma argumentación se debería aplicar para legislar.

Hay que decir, igualmente, que nuestra Carta Magna no sólo impone límites materiales que dificultan y, sobre todo, impiden el ejercicio efectivo de la ILP, sino que también impone limitaciones de carácter formal, como, por ejemplo, el número de firmas requerido para su tramitación parlamentaria. De este modo, se impone un número de firmas de 500.000. Un número considerablemente superior a las firmas que se requieren en las regulaciones de la ILP en nuestras comunidades autónomas, que también regulan la ILP en sus respectivos estatutos de autonomía para su ejercicio en sus ámbitos territoriales (Tabla 4).

Más interesante resulta la comparación con lo que ocurre con los países de nuestro entorno, tanto en el ámbito europeo como en el latinoamericano, tomando como referencia el número de habitantes aproximado en los distintos países (Tabla 5).

Comunidad autónoma	N.º de firmas	N.º de habitantes (aprox.)	% de firmas necesarias
Andalucía	75.000	8.901.142	0,8
Aragón	15.000	1.019.845	1,4
Asturias	10.000	981.504	1,0
Baleares	10.000	652.009	1,5
Canarias	15.000	1.394.410	1,0
Cantabria	10.000	468.607	2,1
Castilla-La Mancha	20.000	1.420.894	1,4
Castilla y León	25.000	2.260.213	1,1
Cataluña	50.000	6.166.000	0,8
Comunidad Valenciana	50.000	3.366.210	1,4
Extremadura	70.989	1.419.094	5,0
Galicia	15.000	2.547.781	0,5
La Rioja	6.000	230.427	2,6
Madrid	50.000	4.317.146	1,1
Murcia	10.000	917.217	1,0
Navarra	7.000	463.892	1,5
País Vasco	30.000	1.810.666	1,6
España	500.000	33.473.081	1,4

Fuente: Elaboración propia

7 Exposición de motivos, fundamento II, “Los ciudadanos jurados”, de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.

Tabla 5. Proporción comparativa del número de firmas para la ILP en los distintos Estados			
País	N.º de firmas para la ILP	N.º de habitantes (aprox.)	% de firmas necesarias
Suiza	100.000	7.354.000	1,3
Italia	50.000	59.762.887	0,08
Austria	100.000	8.292.322	1,2
Liechtenstein	1.000	34.913	2,8
Portugal	35.000	11.317.192	0,3
Andorra	10% del Censo	83.137	10
España	500.000	33.473.081	1,4
Letonia	10%	2.307.000	10
Lituania	50.000	3.596.617	1,3
Eslovenia	5.000	2.019.384	0,2
Hungría	50.000	9.956.000	0,5
Polonia	100.000	38.557.984	0,2
Rumania	250.000	22.303.522	1,1
Colombia	5%	44.664.517	5%
Venezuela	0,1%	26.127.349	0,1%
Ecuador	0,25%	13.755.680	0,25%
Costa Rica	5%	4.195.914	5%
Paraguay	*	6.669.086	-
Perú	*	28.220.764	-
Argentina	3% como máximo*	36.260.130	3% como máximo*
Nicaragua	5.000	5.785.846	0,08
Brasil	1%**	189.888.941	1%**
Cuba	10.000	11.382.820	0,08

* Se deja a la ley de desarrollo el establecimiento del número de firmas necesario. En el caso de Argentina, se establece en la Constitución el límite máximo, por el cual la ley de desarrollo que lo regula no puede superar este límite. La Ley que lo desarrolla establece el 1,5%.

** La cifra establecida en Brasil hay que tenerla en cuenta en relación con la distribución territorial. Esto es, el 1% del electorado nacional ha de estar distribuido por lo menos por el 5% de los Estados, en cada uno de los cuales deben suscribirlo al menos tres décimas partes de los electores (30%).

Fuente: Elaboración propia

A pesar de no poder cambiar nuestra Carta Magna para igualar nuestra ILP a las de algunos países de nuestro entorno, donde no restringen del mismo modo la regulación de la ILP –por ejemplo en Italia–, sí podemos realizar ciertas mejoras en nuestra legislación, concretamente en la LOILP y en los reglamentos de las Cámaras en cuanto a su funcionamiento interno, una vez que se presenta la ILP. Mejoras que son necesarias para conseguir su ejercicio efectivo, evitando, por tanto, los numerosos obstáculos que todavía persisten, a pesar de la reciente modificación de la LOILP en el 2006.

3.2 Nuevos cambios para una participación real y efectiva

Precisamente, el carácter inofensivo de la ILP hace que esta institución esté implantada en muchos países, ya que no cuestiona de forma efectiva el monopolio legislativo ejercido por los representantes y los dirigentes de los partidos políticos.

Para lograr un efectivo ejercicio de la ILP sin llegar a modificar la Constitución, se haría necesario un cambio en las legislaciones concernientes a la ILP, no ya sólo en la LOILP, sino también en el Reglamento del Congreso, pues, sin duda, la tramitación parlamentaria es uno de los principales escollos que habría que solventar para el éxito de una ILP. Es en estas legislaciones donde nos vamos a detener, proponiendo modificaciones a las redacciones existentes.

A) La Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular (LOILP)

A pesar de la reciente reforma de la LOILP a través de la LO 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, existen ciertos aspectos dentro de esta legislación que bien podrían haberse modificado aprovechando la reciente reforma, o bien se podrían modificar nuevamente.

Uno de estos aspectos que podrían mejorar la LOILP sin interferir en la Constitución es, por ejemplo, el trámite de recogida de firmas, fundamentalmente en lo que respecta al plazo para la misma y su posible prórroga.

Una de las principales críticas es la amplia discrecionalidad que tiene la Mesa para conceder o no prórrogas. De hecho, a lo largo de todos estos años de vigor de la ILP, ha sucedido que en algunas ILP presentadas se otorgaron prórrogas, mientras que en otras, aun solicitándolo, fueron denegadas, consiguiendo con un mes de retraso mayor número de firmas de las exigidas. Una vez que finaliza el plazo sin que hayan sido presentadas las firmas requeridas, caduca la iniciativa.

Esta imposición pretende justificarse con el fin de no mantener indefinidamente abierto el proceso. Aunque esta medida parece razonable, debemos considerar que el elevado número de firmas exigido en nuestro país obstaculiza enormemente el ejercicio de la iniciativa, sobre todo si tenemos en cuenta el breve plazo de tiempo otorgado para reunir las (Biglino Campos, 1987:100).

Afortunadamente, tras la reciente reforma de la LOILP se ha ampliado el plazo a nueve meses, con posibilidad de una prórroga de tres meses más, para la recogida de firmas en las mismas circunstancias anteriores. Por lo que respecta a esta prórroga, hubiera sido deseable que se hubiese concedido a todos aquellos que lo solicitaran, sin dejarlo, por tanto, a la libre valoración de la Mesa. Igual de deseable hubiese sido también que la proposición por ILP se entregara como máximo en los siete días posteriores a la finalización del plazo, como así se regula en determinadas comunidades autónomas.

Además, es de destacar, que gracias a la reforma producida en la LOILP, se reconocen los medios electrónicos como ayuda a la obtención de firmas. Así, cabe la posibilidad de recoger firmas a través de la firma electrónica, ateniéndose, eso sí, a la legislación correspondiente, facilitando así la obtención de firmas, pues obtener 500.000 en un plazo de nueve meses es bastante complicado.

Por otra parte, es una novedad de la actual reforma de la LOILP la consideración a las lenguas cooficiales del territorio español, pues si en la anterior regulación no se mencionaba nada al respecto, gracias a la reforma del 2006 cabe la posibilidad de poder utilizar en los pliegos el texto en la lengua cooficial en la comunidad autónoma donde se pretenda recoger firmas.

Otro de los aspectos que obstaculizan la realización de ILP y que debemos tener en cuenta –a pesar de que es y ha sido susceptible de reforma– es aquél que se refiere a la subvención obtenida para la elaboración de la ILP y todo su proceso de recogida de firmas. De ello nada se dice ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras. Esta cuestión no es baladí, si tenemos en cuenta que es la base para instar y fomentar la participación ciudadana, pues nadie movería un dedo si, tras el esfuerzo que supone, no se recibe, al menos, alguna compensación económica por todos los gastos ocasionados.

En la LOILP se establece la compensación económica, determinándose la posibilidad de resarcimiento por parte del Estado a la comisión promotora por los gastos ocasionados como consecuencia de la ILP. Esta compensación se debe a que, oportunamente, se considera que tanto la recogida de firmas como la publicidad y difusión de la proposición de ley y demás procedimientos necesarios para que se lleve a cabo el trámite parlamentario son muy costosos, pretendiéndose con esta compensación económica ayudar y favorecer la ILP. Sin embargo, no tiene más requisito (aparte de la lógica justificación de los gastos) que el que la proposición de ley alcance la fase de tramitación parlamentaria (Alzaga Villamil, 1978:565). Debemos entender que esta tramitación parlamentaria se logra en el momento en que la Mesa del Congreso recibe la acreditación de las firmas y ordena la publicación de la proposición, independientemente de si más tarde es tomada en consideración o no (Contreras, 1986:83). Por ello, entendemos que, en principio, esta compensación económica es independiente de que la proposición sea o no aprobada por las Cortes, e incluso de que sea o no tomada en consideración. Decimos “en principio” porque, a pesar de esta aparente transparencia, no deja de suscitar algún problema con respecto al plazo que tiene la Mesa para incluir la ILP en el orden del día del Pleno.

Efectivamente, la LOILP establece que, una vez que es recibida la notificación de la Junta Electoral Central (JEC), la Mesa del Congreso debe ordenar la publicación de la proposición de ley, incluyéndose en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses.

La ILP queda sometida a consideraciones de oportunidad por parte de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, y hasta que se decida al menos la publicación de la proposición, el derecho de la comisión promotora a percibir el resarcimiento por los gastos ocasionados por el impulso realizado de la ILP puede quedar en suspenso (García Martínez, 1988-1989: 234-6). Lo que hace patente, una vez más, el carácter subsidiario de la ILP.

En cualquier caso, los gastos habrán de ser justificados por la comisión promotora y la compensación estatal no excederá, en ningún caso de 300.000 euros, cantidad notablemente superior a lo que se establecía inicialmente en la LOILP, que era de 30 millones de pesetas (180.304 euros) (Contreras, 1986:83).

No obstante, hay que considerar que el esfuerzo de la comisión promotora no sólo comienza con la difusión de la proposición de ley y la recogida de firmas, como así se justifica para el resarcimiento económico, sino que comienza mucho antes, en la propia elaboración de la proposición de ley para presentarla ante la Mesa.

Dado que los ciudadanos, y concretamente los promotores de una iniciativa, tienen grandes dificultades tanto materiales como técnicas o económicas para poder materializar una ILP, es necesario tener previamente ciertos recursos económicos para sufragar los gastos ocasionados, no ya sólo por el proceso de recogida de firmas, sino también, y de igual importancia, por el asesoramiento jurídico para redactar un texto articulado. No olvidemos que la LOILP está especialmente destinada a los ciudadanos de a pie y, por ello, éstos no están obligados a conocer las técnicas jurídicas para la elaboración de una ley. Es más, esta Ley Orgánica no tiene en cuenta el esfuerzo que supone plantear una ILP sin que en un momento previo al trámite parlamentario sea reconocido por la Mesa, fundamentalmente en cuanto a la hora de establecer una indemnización en las fases previas a éste.

Entendemos que no debería ser así, debiéndose cubrir los gastos realizados de asesoramiento jurídico y elaboración de la proposición siempre y cuando estén debidamente justificados a juicio de la Mesa, aunque ni siquiera sea admitida a trámite. Lo mismo ocurre con las firmas obtenidas aunque no se llegue a cubrir plenamente el número exigido. Se debería establecer una proporcionalidad de la indemnización en función de la fase procesal en la que se encuentren. O bien, como propone Larios Paterna (2003:263-6), “al ser los poderes públicos los que tienen que asegurar una adecuada utilización de la ILP, fijando una indemnización, aunque cubiertas al final del proceso para garantizar sólo la indemnización de aquellas ILP ‘serias’, por lo menos, se podrían establecer fórmulas que, con plenas garantías, mediante avales, préstamos u otra serie de mecanismos, permitan algún tipo de financiación previa de las iniciativas que no alcancen la tramitación parlamentaria, pero que, sin embargo, les ha supuesto un esfuerzo conseguirlo”.

Por tanto, se debería permitir en cualquier caso un tipo de remuneración económica, aunque no se acceda a la tramitación parlamentaria, en aquellos supuestos donde se haya avanzado considerablemente en el ejercicio de esa iniciativa, como es haber alcanzado, cuanto menos, la mitad de las firmas requeridas. De este modo se evitaría lo que se dice en la exposición de motivos de la LOILP, es decir, “que resulte oneroso el ejercicio de una forma de participación de la vida pública reconocida en la Constitución” (Larios Paterna, 2003:231).

Además, en cuanto a la redacción del texto, “podría preverse un cierto asesoramiento por parte de los servicios jurídicos de las Cámaras parlamentarias para impedir que defectos técnicos fácilmente evitables provoquen la inadmisión de la proposición por la Mesa” (Larios Paterna, 2003:263-6).

Al hilo de esta cuestión, hay que destacar igualmente el momento de la revisión de esta cantidad, pues el índice de precios al consumo (IPC) sube conforme van transcurriendo los años, y si no hay una revisión de la misma de nada servirá esta compensación económica. En la redacción anterior de la LOILP se hacían cargo de este problema, por lo que se estableció que la revisión de la cantidad fuese realizada por las Cortes Generales periódicamente. Un término claramente impreciso, que viene a corregir la reforma del 2006, por el que se establece que la revisión se realizará anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras de las Cortes Generales con arreglo a las variaciones del IPC.

De hecho, en algunos países, como por ejemplo en Paraguay, el Estado resarcirá a los promotores por cada firma presentada, pero sólo en el supuesto de que la ILP se convierta en ley. En Perú, sin embargo, los promotores podrán solicitar el reembolso de los gastos efectuados en las iniciativas que concluyan con la expedición de una ordenanza, ley o disposición constitucional, o en referéndum que culmine aprobando la ILP rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso (Fernández Ferrero, 2001:188-9).

Es de destacar que en Argentina, para financiar el Proyecto de Ley de IP, no pueden aceptarse contribuciones privadas anónimas, salvo lo obtenido en colectas populares, sin que la contribución máxima por persona exceda de 50 pesos. Asimismo, no están permitidas las aportaciones de sociedades anónimas con participación estatal ni de empresas concesionarias de servicios u obras públicas (Fernández Ferrero, 2001:179-81).

En definitiva, con respecto a nuestro estudio en el ámbito español, lo lógico hubiese sido financiar la ILP en proporción al trámite que hubieran finalizado y en proporción a las firmas obtenidas, estableciendo un límite máximo.

Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta, aunque de manera indirecta, es respecto a la posibilidad de retirar la ILP. Debemos decir en este sentido que, por ejemplo, en Suiza se permite la retirada de la iniciativa por acuerdo de la mayoría de los miembros del comité de iniciativa, si bien no se establecen los motivos que pueden dar lugar a la misma, y se puede efectuar hasta el día en que el Consejo Federal fije la fecha para la votación popular. En España, a diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, sólo se autorizaría la retirada cuando la ILP sea recurrida ante el Tribunal Constitucional y ésta haya sido autorizada parcialmente. Sólo en este caso la comisión promotora podrá decidir si desea o no retirar la demanda. Como vemos, el momento de la retirada de la ILP es anterior a la recogida de firmas, en la fase previa de admisión de la ILP. Ni siquiera se contempla la posibilidad de su retirada –aunque hubiese sido lo deseable y lo razonable–, si, tras la presentación de enmiendas y su aprobación en la fase parlamentaria, se desnaturalizase el sentido de la ILP presentada por la comisión promotora. Este aspecto, a pesar de haber sido debatido en el momento de la reforma de la LOILP, se decidió finalmente suprimirlo como posibilidad.

Algo muy similar ocurre en Colombia, donde al menos la mayoría absoluta de los promotores podrá desistir de la iniciativa legislativa antes de que venza el plazo de recogida de firmas. En este caso, el desistimiento se hará mediante escrito motivado. La Registraduría contará los apoyos recibidos hasta entonces por la iniciativa, y señalará un plazo para que pueda formarse un nuevo comité de promotores que complete las firmas

que faltasen. En este caso se permite la retirada antes de obtener el número de firmas requeridas, incluso si ya ha comenzado su recogida.

B) Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)

Si importante y necesaria es la reforma de la LOILP –a pesar de que se ha mejorado mucho gracias a la reciente modificación en el 2006, fundamentalmente en lo relativo a la recogida de firmas o a la subvención de la comisión promotora–, igual de importante resulta la tramitación que sigue la misma en la Cámara del Congreso de los Diputados para su discusión y debate.

Por ello, es imprescindible tener en cuenta la importancia del funcionamiento de las Cámaras a la hora de plantear una ILP, siendo conveniente valorar el Reglamento del Congreso –es decir, el funcionamiento interno de dicha Cámara– para conseguir aprobar las leyes de iniciativa popular.

Habría que subrayar que no hay referencia expresa al procedimiento que debería seguir una iniciativa legislativa de estas características, a pesar de la importancia que esto implica. Tal y como está planteada en España, una ILP ha de seguir los mismos trámites que cualquier otra proposición de ley. Ello significa que, además de las grandes dificultades que una ILP ha de pasar antes de llegar al Congreso, una vez que llega sigue encontrando multitud de obstáculos en sus trámites internos.

En cuanto a los obstáculos concretos en la elaboración y aprobación de una ILP dentro de la fase parlamentaria, habría que destacar en primer lugar lo establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados (de ahora en adelante RCD), en la medida que exige la participación del Gobierno en las proposiciones de ley presentadas ante la Cámaras. Así, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y la remitirá al Gobierno para que éste manifieste su criterio respecto de la misma antes de la toma en consideración, así como su conformidad o no en el caso de que implicara un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Si en un plazo de 30 días el Gobierno no se manifiesta expresamente sobre su rechazo a esta iniciativa legislativa, entonces se podrá tomar en consideración.

Si bien es cierto que la proposición de ley popular está apoyada por medio millón de firmas, debemos recordar que el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento, que representa a todos los ciudadanos, y al que le corresponde la tarea de llevar a cabo la dirección política del Estado. Por ello, habría que entender la necesidad de considerar que tiene derecho a opinar sobre la ILP antes del trámite de la toma en consideración por la Cámara (Biglino Campos, 1987:123-30), ya que todas las materias afectan directa o indirectamente al aumento de gastos o disminución de ingresos.

En Italia, cuyo reconocimiento de la ILP se encuentra en la misma Constitución, así como su procedimiento legislativo, a pesar de su posterior desarrollo en el reglamento de la Cámara, es considerada como un proyecto de ley igual que los demás, lo mismo que ocurre en España. No obstante, la diferencia importante es que en el procedimiento legislativo italiano no interviene el Gobierno, es decir, no decide sobre la toma en

consideración, pero sí hay una comisión parlamentaria que lo estudia cuando se refiera a materias que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos.

En Portugal, a pesar de tener muy restringidas las materias sobre las que diputados y ciudadanos pueden presentar las proposiciones de ley, entre las que cabe destacar aquellas que supongan un aumento o disminución del gasto, una vez que entra en la Cámara, en ningún caso es trasladada al Gobierno para que decida sobre su toma en consideración.

Podemos decir que España es el único país que realiza así el procedimiento de aprobación de las leyes, y el único que consulta previamente al Gobierno sobre la oportunidad de la ley antes de la toma en consideración por el propio legislativo.

En definitiva, éste es un trámite que bien podría ser suprimido, fundamentalmente si se refiere a la ILP, puesto que por su naturaleza este instrumento participativo ya ha superado numerosos trámites previos, aparte de los que seguirá superando a lo largo de toda la tramitación parlamentaria.

Otra de las críticas que se pueden realizar con respecto a la ILP en su fase de tramitación parlamentaria, y quizás sea una de las más conflictivas, es la superación de la fase de su toma en consideración. El procedimiento de toma en consideración es un procedimiento breve en el que los miembros del Pleno de la Cámara expresan su opinión acerca de la conveniencia de la proposición de ley, decidiendo mediante votación si se sigue tramitando o se rechaza. Por ello, vemos necesario analizar la oportunidad de este trámite parlamentario.

El problema principal consiste en la obligatoriedad de someter la proposición de Ley al trámite de la toma en consideración. Podríamos decir que quizás fuese ésta la cuestión que mayor polémica levantó durante la elaboración de la ley, y que todavía continúa siendo objeto de debate. Por ello, es necesario resaltar los distintos argumentos que apoyan el actual procedimiento, en la medida que se somete a la proposición de origen popular al mismo trámite que el resto de las proposiciones de ley.

Ciertamente, se ha argumentado en favor de este trámite parlamentario que, como considera F. Santaolalla (1984:221), “constituye un juicio sobre la totalidad”, que “sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría”. Además, la supresión del trámite implicaría una pérdida de tiempo de la Cámara, al verse forzada al debate de una proposición de ley ajena y de escaso interés para los grupos parlamentarios (García Martínez, 1988-1989:236).

Además, hay que tener en cuenta que el propio Tribunal Constitucional lo considera como un acto libre de las Cortes Generales y, por tanto, nada impediría que, como ocurre con cualquier proposición, el Pleno decida no entrar a deliberar sobre el texto presentado por razones de oportunidad política. (Contreras, 1986: 80-2).

Por el contrario, hay quien señala la necesidad de que el trámite de la toma en consideración no se aplique a la iniciativa de los electores, ya que ésta se consolidaría con la presentación de las firmas exigidas y el texto correspondiente, siendo, por tanto,

su admisibilidad de carácter automático (Santamaría Pastor, 1985:890). De hecho, esta afirmación influyó, en cierto modo, en los redactores del proyecto de la LOILP, ya que éste originalmente excluía dicho trámite, señalando en su exposición de motivos que “al ser la ILP, por mandato constitucional, perfecta, no cabe la toma de consideración por el Congreso”⁸. Así, el proyecto disponía que “la Mesa, tras ordenar la publicación de la proposición, la remitiese directamente a la comisión competente, abriéndose el plazo de enmiendas, que podían ser de la totalidad pero no de devolución”.

Santamaría Pastor, uno de los máximos defensores de la supresión de este trámite en la ILP, se pronuncia por su “admisibilidad automática” (Santamaría Pastor, 1985:1265). De esta forma, el momento procedimental de la toma en consideración sería un trámite injustificado en el caso de tratarse de iniciativas externas a las Cámaras, como es el caso de la ILP (Esteban, J. de, y López Guerra, L., 1982:144).

La exigencia de la toma en consideración desvirtúa la naturaleza de la ILP, puesto que así se convierte en una actuación del electorado frente al poder legislativo para que éste se interese, a través de una consideración global sobre los principios y oportunidad de la proposición de ley, y asuma como propia la proposición de ley popular, ejerciendo ella la auténtica iniciativa legislativa. Es ésta, en definitiva, la causa por la que la ILP no es auténticamente legislativa y donde se demuestra la subordinación de una fórmula de democracia directa a la libre decisión de un órgano de democracia representativa (García Martínez, 1997:286-7), como hemos visto. Se rompe con la auténtica naturaleza de la ILP: al ser ésta una especialidad de la proposición de ley derivada del hecho de ser una propuesta ciudadana, debería omitirse este trámite (Larios Paterna, 2003:234).

No obstante, si observamos el derecho comparado de los países europeos de nuestro entorno, como Portugal, Italia, Alemania, etc., prácticamente todos, de una forma u otra, presentan un filtro previo de la toma en consideración. Es más, las ILP presentadas que allí se reconocen tienen el mismo trato que cualquier otra proposición de ley de cualquiera de los sujetos legitimados para presentar su iniciativa.

Por otra parte, no sólo la consulta al Gobierno o la toma en consideración son las únicas dificultades parlamentarias que debe pasar una ILP. Debemos tener en cuenta, además, diversos aspectos en esta fase parlamentaria, relacionados fundamentalmente con la fase de la toma en consideración, que tampoco han pasado desapercibidos. Nos referimos, en primer lugar, al plazo para el inicio de este trámite, y en segundo lugar a la defensa de la proposición ante el Pleno.

Por lo que respecta al plazo para la toma en consideración, es de destacar cómo hasta la reciente modificación de 2006 de la LOILP no se establecía ninguna obligación acerca del momento en que la proposición debía ser incluida en el orden del día del Pleno. El RCD tampoco imponía un plazo máximo de tiempo que debía transcurrir desde la presentación de la iniciativa hasta la toma en consideración. De esta forma, el presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, tenía plena libertad de decisión, al no existir en

8 BOCG - CD, serie A, nº 48-1, 4 de julio de 1983

nuestro ordenamiento ninguna disposición que estableciese la obligación de llevar a cabo el debate dentro de un plazo o siguiendo un orden determinado. Es más, el propio Pleno, a petición de miembros de la Cámara o del presidente, podía decidir alterar el orden del día previamente establecido, por lo que los grupos mayoritarios podrían congelar el tema, aplazándolo indefinidamente hasta el momento que considerasen conveniente.

Debemos reconocer que esta disposición afecta evidentemente a todas las proposiciones de ley, incluidas las de ILP. De hecho, en las experiencias que ha habido hasta hoy de ILP, más del 40% de las ILP presentadas se han trasladado a la legislatura siguiente para su calificación, siendo posteriormente denegadas. Esto se ha visto beneficiado por la reforma producida por la LO 4/2006, de 26 de mayo, por la que se reforma la ILP y en la que se establece que se dispondrá de un plazo máximo de seis meses para su inclusión en el orden del día para su toma en consideración.

En lo concerniente a la defensa ante el Pleno de la toma en consideración dentro de esta fase parlamentaria, hay que tener en cuenta, igualmente, que hasta el 2006 había sido otra laguna más dentro del ordenamiento, pues no se resolvía ni por el propio RCD ni por la propia LOILP. De hecho, la anterior redacción de la LOILP establecía que en el procedimiento de toma en consideración el debate se iniciara mediante la lectura del documento que presentara en su momento la comisión promotora, a modo de memoria justificativa de la iniciativa, donde se detallarían las razones que aconsejaban la tramitación y aprobación de la proposición de ley. Sin embargo, el problema surgía, principalmente, cuando no se establecía por quién se debía realizar esta defensa.

Hasta la aprobación de la reciente LOILP podíamos deducir que, conforme al RCD, durante el trámite de la toma en consideración de estas proposiciones de ley en la sesión plenaria de la Cámara, ninguno de los promotores o suscriptores tenía acceso a ella para la defensa de su texto. Ello, sin embargo, no era coherente con la situación en la que se encontraban otros titulares de IL (Contreras, 1986:80-2), ya que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas podían y pueden delegar la defensa de sus proposiciones ante el Pleno del Congreso en un máximo de tres de sus miembros, no ocurriendo lo mismo con los miembros de la comisión promotora de las iniciativas populares (Biglino Campos, 1994: 3597-9), por lo que la ILP debía recorrer el resto de los trámites con total independencia de sus suscriptores, ausentes en la totalidad de las fases del procedimiento legislativo (Punset, 1982:59-60). En consecuencia, y dado el vacío legal, la defensa de la proposición popular tendría que ser asumida o por algún miembro de la Mesa, que es en definitiva el único órgano parlamentario que ha tenido contacto con la iniciativa o, en última instancia, por el grupo parlamentario que la Mesa designara; pero es evidente que con cualquiera de las dos soluciones el debate de la proposición carecería de la fuerza y el convencimiento que sólo puede darle su defensa por parte de quienes la han elaborado materialmente y han luchado por superar los difíciles trámites para conseguir que llegue al momento parlamentario en que se encuentra (García Martínez, 1997:285-6).

Una de las consecuencias que podemos destacar es que se da una importancia excesiva a este requisito de carácter general, quitándole todo el valor, esfuerzo y mérito conseguidos al superar tal cúmulo de dificultades y obstáculos en los trámites, puesto que no cabe duda: su trámite es el más laborioso de todos los previstos para participar en la formación

de la voluntad del Estado a través de la IL (Herrero Lera, 1998:288). Además, en el caso de que un representante de la comisión promotora actuara defendiendo la proposición de ley –no ya sólo en la toma en consideración, sino también en las deliberaciones en comisión–teniendo voz pero no voto, “no alteraría en ningún caso la capacidad decisoria ni la libertad de configuración del legislador y contribuiría a la intensificación del pluralismo político y la participación” (Larios Paterna, 2003:235)

Esta idea sí ha sido recogida en algunas comunidades autónomas. Como ejemplo, cabe citar la Ley de la Comunidad Foral de Aragón (Biglino Campos, 1987:123-30), que regula esta institución y que sin duda ha influido en la actual modificación de la LOILP, pues ha sido a través de la reforma de esta LO del 2006 cuando se ha dado un cierto margen para poder contemplar la posibilidad de que una persona designada por la comisión promotora pueda participar en el debate.

El problema que surge ahora es que, a pesar de que el legislador ha querido dar margen a la participación de personas designadas por la comisión promotora, se deja en manos de los Reglamentos de las Cámaras esta posibilidad. Sin embargo, estos Reglamentos no dicen nada al respecto. Es más, únicamente establecen esa posibilidad para las iniciativas de proposiciones de ley de las comunidades autónomas. Por tanto, para el cumplimiento de la nueva redacción de la LOILP se requeriría una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para que su aplicación fuese real y efectiva.

Por otra parte, dentro del procedimiento legislativo por el que discurre la proposición de ley popular, entendiendo ésta como el cauce formal por el que transcurre una proposición de ley para su aprobación final, hay más obstáculos o riesgos que se deben tener en cuenta. De hecho, hay que destacar el trámite de enmiendas como otro obstáculo más que hay que superar. Un trámite que puede resultar peligroso, puesto que puede ser utilizado para cambiar el contenido material de la ILP o pervertir el desarrollo del procedimiento legislativo.

Está claro que la admisión sin restricciones de enmiendas puede dar lugar a la desnaturalización del objeto o del espíritu de la iniciativa según la intención por la que se justifica su realización por parte de la comisión, pudiendo acabar en una ley distinta a la intención original, como de hecho así ha ocurrido alguna vez (Lavilla Alsina, 1997:234).

Podemos decir que este trámite es un aspecto igual de importante que los anteriores y, sin embargo, no se ha tenido en cuenta a la hora de reformar la LOILP. En la proposición presentada para la modificación de la ILP se establecía la posibilidad de que la comisión promotora pudiese solicitar que se retirara la proposición durante la tramitación si se entendía que alguna enmienda aprobada o introducida en la proposición desvirtuaba el objeto de la iniciativa. Párrafo que fue suprimido posteriormente a lo largo del procedimiento parlamentario.

En definitiva, estimamos importante la necesidad de reformar el Reglamento del Congreso con el fin de agilizar los trámites parlamentarios de una ILP. Al tener una naturaleza jurídica distinta del resto de los sujetos legitimados, debería, al menos, tener una regulación específica que esclareciera todos los puntos conflictivos con respecto a la LOILP.

Conclusión: nuevas ideas para un cambio

Las instituciones participativas están cada vez más presentes en los distintos estados, y cada vez van teniendo más conciencia de su importancia y de su papel y posición dentro del marco de la democracia representativa. Plantear en la actualidad la posibilidad de reformar la Constitución es inútil por el escaso interés que esta cuestión despierta entre los legisladores, pero sí podemos plantear las necesarias reformas legislativas para que la ILP sea real y efectiva.

Estas reformas pasan, sobre todo, por el cambio de la LOILP. Esto es así porque, como hemos visto, su reciente reforma deja a la luz dos aspectos:

En primer lugar, el interés de los poderes públicos, concretamente de los políticos, por desterrar las viejas preocupaciones y los supuestos peligros que podían conllevar las instituciones participativas como la ILP. El legislador está entendiendo, aunque todavía con cierto recelo, que las instituciones participativas son necesarias, y con ello han pretendido ayudar suprimiendo parte de los numerosos obstáculos. Sin embargo, estos cambios son todavía insuficientes para que la participación ciudadana directa sea real y efectiva.

En segundo lugar, hay que destacar el aumento del protagonismo de estas instituciones, dado que cada vez están más implantadas en los distintos países de nuestro entorno, aprovechando a su vez los nuevos instrumentos tecnológicos que van apareciendo en la sociedad.

Aunque la reforma de la LOILP en el 2006 ha sido un paso importante para incentivar e impulsar el ejercicio activo de los ciudadanos en la vida política, ello es claramente insuficiente, no sólo por las duras limitaciones impuestas a nivel constitucional, sino también por el miedo a la excesiva flexibilidad en su ejercicio. No obstante, se ha avanzado mucho en este sentido. Aunque parece difícil pensar en una nueva reforma

de LOILP, dada su reciente aprobación (2006), no es del todo imposible –y en vista de lo argumentado sería aconsejable– la implementación de, entre otras, las siguientes medidas:

- Conceder una prórroga sobre el plazo establecido para la recogida de firmas, siempre que se solicite.
- Tener la posibilidad de entregar los pliegos con las firmas requeridas ante la Junta Electoral Central en los siete días posteriores a la finalización del plazo.
- Contemplar la posibilidad de que los miembros de la comisión promotora puedan retirar la ILP si estiman que en la fase parlamentaria se desnaturaliza el sentido de su propuesta.
- Resarcir los gastos a la comisión promotora de la ILP, no sólo desde que se alcance la fase de la tramitación parlamentaria, sino también en fases anteriores. Así, por ejemplo, establecer una indemnización proporcional por los gastos realizados por el asesoramiento jurídico, siempre que éste no se realice en el Congreso, y su elaboración, si están debidamente justificados. Igualmente, se debería indemnizar proporcionalmente por el número de firmas obtenidas debidamente autenticadas, así como en función de la fase en la que se encuentre la ILP.

En todo caso, no es suficiente con reformar la LOILP, tal como hemos visto, sino que también es necesario reformar el Reglamento de las Cámaras para que las proposiciones de ley realizadas por los ciudadanos tengan las mismas oportunidades que el resto de proposiciones de ley en la tramitación parlamentaria y no se vean más agravadas que si se plantease una iniciativa legislativa por otro de los sujetos legitimados para ello. Puesto que la situación actual hace que las proposiciones de iniciativa queden abandonadas en procedimientos administrativos internos del Parlamento, sin ningún tipo de salida, es necesario modificar los siguientes aspectos:

- Suprimir para la ILP la necesidad de remitir al Gobierno la proposición de ley para que manifieste su criterio para la toma en consideración.
- Suprimir para la ILP la fase de la toma en consideración.
- Ofrecer la posibilidad a la comisión promotora para, en caso de que en el trámite de enmiendas se desvirtúe la naturaleza de la ILP, pueda retirarla.
- Con el fin de garantizar la participación en la defensa de la ILP, modificar el RCD para dar la oportunidad de que algún miembro designado por la comisión promotora pueda defenderla con voz, pero sin derecho a voto, en las sesiones de la comisión parlamentaria que debata el proyecto (Camps, 1997:75).

Igualmente, habría que destacar el papel del Parlamento en la actualidad y su relación con las nuevas tecnologías. Así, podríamos establecer un foro virtual español donde los ciudadanos que lo deseen puedan proponer comentarios, observaciones, etc., a los

proyectos y proposiciones de ley que se están planteando en ese momento. Gracias a Internet puede existir una estrecha relación entre el Parlamento y el ciudadano.

Si potenciamos el sentido original de la iniciativa, como el recurso del pueblo en general o de los grupos minoritarios en concreto, se obtendría una mayor utilización de este instrumento por parte de los movimientos sociales. Hasta el momento es muy escasa, precisamente por los elevados costes que supone la puesta en marcha de una campaña de recogida de firmas. De hecho, son los grupos organizados o las asociaciones los que más posibilidades tienen de plantear una ILP, más que los ciudadanos comunes individualmente considerados.

En definitiva, se puede y se deben establecer las medidas suficientes y adecuadas para que con estas instituciones de democracia directa o semidirecta, y muy especialmente con la ILP, se fuerce a la elite a reflexionar sobre un problema, pero sin olvidar que las autoridades manejan la agenda política y tienen la posibilidad de rechazarla, eso sí, con la obligación de establecer un debate y discusión previas por parte de los grupos parlamentarios y, en definitiva, por parte de los partidos políticos.

Bibliografía

- Alzaga Villamil, O. (1978), Artículo 87, Constitución Española de 1978 (Comentario sistemático), Madrid, *Foro*, 565, y Camps, F. (1997), Iniciativa Legislativa Popular, Barcelona, Editorial Mediterrània, Politiques 19.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2001), La votación por el sistema electrónico, II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid "Parlamento y nuevas tecnologías", Sede de la Asamblea de Madrid, octubre de 2001.
- Biglino Campos, P. (1987), La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 19, enero – abril, 1987.
- Biglino Campos, P. (1994), Iniciativa Legislativa-Iniciativa Legislativa Popular, Enciclopedia Jurídica Básica, vol. III, Madrid.
- Camps, F. (1997), *Iniciativa legislativa popular*, Editorial Mediterrània, Politiques 19, Barcelona.
- Chofre Sirvent, J.F. (1994), Significado y función de las leyes orgánicas, Madrid, Tecnos.
- Contreras, M. (1986), Iniciativa Legislativa Popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España). *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, mayo-agosto, 1986.
- Dahrendorf, R. (1982), El nuevo liberalismo. Ed. Tecnos.
- Dinan, J. (2007), "The Original Intent and Current Operation of Direct Democratic Institutions". *Albany Law Review* 70, 1035-43.
- Esteban, J. de y López Guerra, L. (1982), *El régimen constitucional español*, Vol. 2. Barcelona, Labor Universitaria.
- Fernández Ferrero, M. A. (2001), La iniciativa legislativa popular. *Cuadernos y debates* nº 111, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid.
- Ganuzo Fernández, E. y Gómez Fortes B. (2008), Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Estudios de Progreso, Fundación Alternativas.

- García Martínez, M. A., (1988-89) Iniciativa Legislativa Popular y su vigencia en el Estado Contemporáneo. *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 74.
- García Martínez, M. A. (1997), Iniciativa Legislativa Popular. En El Procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario de enero de 1994, VV.AA., Congreso de los Diputados, Madrid.
- Herrero Lera, M. (1998), Artículo 87: iniciativa legislativa. En *Comentario a la Constitución española de 1978*. Dir. Alzaga Villamil, O., vol. VII. Madrid, Ed. Erdesa.
- Larios Paterna, M. J. (2003), La participación ciudadana en la elaboración de la ley. Congreso de los Diputados, monografías nº53, Madrid.
- Lavilla Alsina, L. (1997), Problemas de la Iniciativa Legislativa. En El procedimiento legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario de enero 1994. VV.AA., Congreso de los Diputados, Madrid.
- Manin, B. (1998), Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza Editorial.
- Mcpheerson, C.B. (1994), La democracia ideal y su época. Madrid, Alianza Editorial.
- Punset, R. (1982), La iniciativa Legislativa en el ordenamiento español. Revista del Departamento e Derecho Político de la UNED, n.º14, verano.
- Reproche Nieto, J. (2001), II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid "Parlamento y nuevas tecnologías". Sede de la Asamblea de Madrid, octubre de 2001.
- Santamaría Pastor, J. A. (1985), Artículo 87. Comentarios a la Constitución. En Garrido Falla, F. *et al.* Madrid, Civitas.
- Santaolalla López, F. (1984), Derecho parlamentario español, Editora Nacional.
- <http://masdemocracia.org>.
- <http://www.democraciaweb.org>.

Índice de Tablas

Tabla 1. Nivel de participación y abstención en las elecciones españolas	13
Tabla 2. Referendos en España (1976-2005)	18
Tabla 3. Número de firmas necesarias en algunos países donde se reconoce la iniciativa para la reforma constitucional	27
Tabla 4. Proporción comparativa del número de firmas para la ILP en las CC AA y el Estado	31
Tabla 5. Proporción comparativa del número de firmas para la ILP en los distintos Estados	32

Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. *Varios autores.*
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. *Varios autores.*
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. *Varios autores.*
- EP 4/2000 La educación a debate. *Victoria Camps.*
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. *Varios autores.*
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. *Javier Rey.*
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. *Varios autores.*
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. *Antonio Estella.*
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. *Leonor Moral.*
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. *Violeta Ruiz.*
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. *Belén Barreiro.*
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. *María Luisa Fernández.*
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. *Rosa Velázquez.*
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. *Eloísa del Pino y César Colino.*
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. *Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.*
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. *José Vida.*
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. *Arantxa Zaguirre.*
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. *Margarita Lema.*
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. *Kerman Calvo.*
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. *Alejandro Torres.*
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. *Rubén Ruiz.*
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. *Jordi Bosch.*
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.^a Ángeles Catalina Benavente.
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. *Irene Martín Cortes.*
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. *Jesús de Andrés Sanz.*
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. *Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.*
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. *Almudena Moreno Mínguez.*
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. *Anabel Moriña Díez.*
- EP 27/2007 La reforma del Senado. *Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.*
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. *Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.*
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. *Yolanda García Ruiz.*
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. *Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.*
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. *Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.*
- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. *Andrés Montero Aparicio.*
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. *Pedro Brufao Curiel.*
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. *Jesús Pérez Mayo.*
- EP 35/2008 "Ampliar para ganar": las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. *Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.*
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. *Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segre.*

- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. *Susana Borràs Pentinat*.
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos.
Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.
- EP 39/2008 Cataluña después del primer "Tripartit". Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral.
Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas.
Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicurity policies in Denmark and Spain.
Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. *Djamil Tony Kahale Carrillo*.
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid.
Alfonso Echazarra de Gregorio.
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?
Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

