

Aportaciones de Ampliando Democracia al V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029¹

1. Título de la aportación

Fortalecer la Iniciativa Legislativa Popular (ILP).

2. Compromiso con el que se relacionan

Compromiso 10: Estado Abierto.

3. Motivación

Tres décadas después de la aprobación de la Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP)² – que hacía efectiva su previsión constitucional – y dieciocho años después de la reforma de dicha regulación³, es inevitable afirmar que este procedimiento se sustenta sobre el paradigma de la desconfianza de los poderes públicos hacia la participación ciudadana y su aportación a través de mecanismos de democracia directa. Este marco imperante hace que, en la práctica, esta herramienta de participación legislativa de la sociedad civil siga siendo tremendamente dificultosa, ineficaz y frustrante.

En 2006 se reformó la Ley Orgánica “reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular”, introduciendo tres mejoras importantes, aunque insuficientes:

1. Se estableció un examen de admisibilidad por parte de la Mesa del Congreso, previo a la recogida de firmas y recurrible en amparo ante el Tribunal Constitucional. En la práctica, ello otorga ciertas garantías a los promotores antes de llevar a cabo el esfuerzo de recabar las firmas y obliga a la Mesa a motivar su decisión sobre la admisión a trámite de la ILP.
2. Se ampliaron los plazos para la recogida de firmas.
3. Se introdujo la obligación de incluir las propuestas que cumplieran los requisitos en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en un plazo máximo de seis meses.

A pesar de estas reformas, tras transcurrir 45 años de su aparición en el texto constitucional, la ILP debe seguir considerándose una decepción como institución jurídica y como herramienta política de participación ciudadana. En este periodo, únicamente se han aprobado dos de las 110 ILPs presentadas. Dos terceras partes de ellas han sido rechazadas de plano (inadmitidas a trámite) por la Mesa del Congreso y menos del 10 por ciento han logrado terminar su tramitación parlamentaria. Mientras, el 90 por ciento restante han caducado como consecuencia de no conseguir la Comisión Promotora el número de firmas requerido en el plazo establecido o han sido retiradas por los promotores o no han llegado a ser tramitadas para su toma en consideración, a pesar de haber cumplido todos

¹ Aportaciones realizadas por Political Watch en nombre de la plataforma Ampliando Democracia en base al contenido del "[Manifiesto por la ampliación de la democracia](#)", al que a 20 de marzo de 2024 se han adherido 44 personas y 38 organizaciones que secundan estas peticiones. El listado de adhesiones puede consultarse [aquí](#) y también se adjunta como fichero.

²Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

³Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

los requisitos, entre prórrogas indefinidas del periodo de enmiendas y disoluciones de la legislatura.

Por todo ello, entendemos que hay que impulsar una serie de mejoras en el funcionamiento de las ILPs, que comparten todas ellas una motivación común: cambiar el paradigma desde el que se entiende y aplica este instrumento de participación, pasando de ser considerada como una intrusión ciudadana en las competencias del Congreso de los Diputados, a entenderse como una herramienta real de participación y de contribución desde la ciudadanía a mejorar la capacidad representativa y de toma de decisión del Legislativo.

La reforma de la ILP debe venir acompañada, asimismo, de un cambio de valoración y de comprensión conjunta de las herramientas de participación directa en nuestro sistema constitucional: el ignorado derecho de petición y, desde luego, el fortalecimiento de la ILP y su incorporación a la práctica legislativa habitual, en el convencimiento de que la ciudadanía difícilmente va a defender un ordenamiento, un sistema y una democracia que no sienta como suya.

4. Propuestas de mejora e implementación

Flexibilizar la admisión a trámite de las ILP: reducir las materias excluidas

Consideramos necesario reemplazar el lenguaje defensivo de la legislación, que sigue viendo peligros y vetos ante los “asuntos delicados”⁴ de la acción política; asuntos que deben quedar exclusivamente en manos de la democracia representativa no sólo en cuanto a su decisión sino, sobre todo, en cuanto a su agenda. Se trata de una concepción recelosa de la sociedad por parte de sus representantes, que permea en todos aquellos aspectos que van en la línea contraria a la participación ciudadana en la legislación española y que no puede evitar percibir la participación política ciudadana como una amenaza.

Es cierto que la reforma operada por la Ley Orgánica del 2006 (que introdujo los cambios ya citados), así como la presencia de la ILP en las cámaras legislativas autonómicas ha iniciado tímidamente el camino hacia un marco legal menos restrictivo. Pero no es menos cierto que la regulación actual sigue sin desprenderse de esa desconfianza que, en la práctica, termina por desactivar la potencialidad política de las ILPs y su alcance como herramienta efectiva de participación ciudadana.

Específicamente, y en línea con el enfoque de la mayoría de los países de nuestro entorno, se sugiere revisar y reducir el amplísimo número de materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, que actualmente son:

1. Las materias reservadas por la Constitución a las Leyes Orgánicas;
2. las de naturaleza tributaria;
3. las de carácter internacional;
4. las referentes a la prerrogativa de gracia;
5. las de planificación de la actividad económica;
6. los Presupuestos Generales del Estado.

⁴ La Ley Orgánica de 1984 establece “excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados”, que la Ley Orgánica de 2006 detalla en su artículo 2.

Facilitar la activación de las ILPs: reducir el número de firmas exigidas, facilitar su modo de recogida y ampliar el derecho a jóvenes y residentes en España

En España se exigen constitucionalmente medio millón de firmas con un plazo de tiempo de nueve meses, *“prorrogables por otros tres cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso”*. Se trata de un considerable esfuerzo de movilización y organización que constituye sin duda un reto para la utilización de esta herramienta de participación ciudadana.

Por hacer una comparación, el Reino Unido, con 70 millones de habitantes, exige 100.000 firmas; Italia, con una población de 60 millones de personas, 50.000 firmas; y la Unión Europea, solicita en proporción, cinco veces menos firmas que España para su Iniciativa Ciudadana Europea⁵.

Por ello, creemos necesario reducir el número de firmas exigidas para que el Congreso inicie la tramitación de una ILP, lo cual requeriría una reforma del texto constitucional. Los principales partidos políticos a nivel estatal han presentado en los últimos años propuestas en este sentido, por lo que se parte de un buen nivel de consenso político que debería facilitar su reforma⁶.

Por otro lado, sería conveniente redoblar los esfuerzos para eliminar las barreras logísticas que aún existen actualmente para el cumplimiento de los requisitos de recogida de firmas. Aunque desde 2012 ya es posible en España recabar firmas por vía electrónica, la exigencia de que sean firmas electrónicas certificadas reduce la posibilidad de uso por gran parte de la población. La UE y algunos estados miembros (como Austria o Letonia) facilitan el cumplimiento del necesario requisito de identificación mediante la puesta a disposición de los promotores de una plataforma digital oficial de recogida de firmas⁷, permitiendo el voto a través de dispositivos móviles o habilitando para la recogida de firmas a plataformas digitales de participación ya conocidas y usadas por la ciudadanía.

Por último, vemos necesario incluir como titulares de la ILP a los jóvenes mayores de 16 años y a las personas extranjeras residentes. Su exclusión se deriva de la redacción actual del Reglamento del Congreso y de la Ley Orgánica de la ILP, pero la reforma propuesta es perfectamente compatible con la Constitución y coherente con el enfoque adoptado tanto por la UE como por varias CC.AA y varios de los países de nuestro entorno. Desde la doctrina se apunta a que, estando ante un derecho diferente del voto, *“no tienen por qué ser iguales las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho”*⁸. Sería, además, una reforma perfectamente alineada con el objetivo de promover una plena participación ciudadana y política de la población joven. Por otro lado, la población extranjera en España debería poder participar de los procedimientos de ILP bajo su condición de residentes en el territorio, ampliando así la participación en democracia a este colectivo, esencial en la vida social y económica de nuestro país, pero mayoritariamente excluido de sus procesos políticos.

⁵ En la Unión Europea el número de firmas requeridas es un millón, el doble de las exigidas en España, aunque para una población 10 veces mayor.

⁶ Para un detallado análisis de las principales propuestas programáticas sobre la ILP entre 2011 y 2019 ver: “La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular” (2022) de Suárez Antón, Orestes. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8707375>

⁷ Más información sobre el Sistema Central de Recogida de Firmas en Línea de la UE en: https://citizens-initiative-forum.europa.eu/learn/how-collect-signatures_es

⁸ Para un detallado análisis de las posiciones doctrinales y experiencias comparadas al respecto ver: “La reforma pendiente de la iniciativa legislativa popular” (2022) de Suárez Antón, Orestes. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8707375>

Garantías de tramitación

Dada la excepcionalidad de la institución jurídica de la ILP y poniendo en valor el hecho de que constituye a día de hoy una de las pocas herramientas existentes de participación directa de la ciudadanía, deben ofrecerse garantías reales de que las ILPs que cumplan con los requisitos exigidos puedan ser debatidas y tramitadas con el máximo respeto, celeridad y publicidad. Deberán establecerse, por tanto, canales estandarizados y previsibles que lo garanticen y adecuar convenientemente las normativas afectadas (Leyes Orgánicas y Reglamentos de las Cámaras).

En concreto, se considera imprescindible la adopción de las siguientes medidas para aportar transparencia, previsibilidad y celeridad a la tramitación parlamentaria de las ILP:

1. Debe reformarse el Reglamento del Congreso para incluir un trámite parlamentario específico para las ILPs, que ofrezca garantías de que estas serán efectivamente tramitadas. Este trámite, en línea con la regulación de la mayoría de los países de nuestro entorno, debe: eliminar la exigencia de debate y votación en Pleno sobre su toma en consideración; privilegiar su procedimiento mediante su tramitación urgente, asegurando la inclusión en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses (garantía ya prevista en la L.O del 2006); y limitar el número de prórrogas para la presentación de enmiendas.
2. Debe garantizarse en el Reglamento del Congreso la defensa en el Pleno y en Comisión de la iniciativa por parte de los promotores de la ILP, como así ocurre ya en la mayoría de las ILPs de las Comunidades Autónomas. Bastaría con transponer como un derecho de los proponentes la mera posibilidad que en este sentido prevé la L.O del 2006.
3. Es necesario reformar la normativa vigente para que las ILPs en tramitación no sólo no decaigan al disolverse las Cortes, sino que se mantengan en el mismo lugar del procedimiento al que hubieran llegado, sin el riesgo de que la Mesa decida retrotraterlo al lugar del trámite que quiera.
4. Habida cuenta de las limitaciones y los requisitos impuestos por nuestro ordenamiento jurídico al ejercicio de la ILP, es preciso que la Comisión Promotora disponga del asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cortes Generales, como ya ocurre en los casos de las ILPs en Cataluña, Aragón y Galicia.