

Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica

Legislative initiative in Spain: Regulatory issues and practical impact

Rafaela Teresa Quintero Ortega

*Titulada del Máster de Derecho Español para Juristas Extranjeros.
Universidad de Salamanca*

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2014

Fecha de aceptación definitiva: 25 de abril de 2014

Resumen

En los últimos años, especialmente a partir del estallido de la crisis económica y financiera global, diversos sectores sociales han puesto de manifiesto la falta de legitimidad de las instituciones de representación política, alegando que sus decisiones no responden a los intereses de los ciudadanos; cuestionamiento que se ha visibilizado gracias a movilizaciones sociales sin precedentes. Un aspecto interesante de las recientes acciones colectivas de los ciudadanos es el aumento

Abstract

In recent years, especially since the outbreak of the global economic and financial crisis, various social sectors have highlighted the lack of legitimacy of the institutions of political representation, claiming that their decisions do not serve the interests of citizens; questioning has been made visible through unprecedented social mobilization. An interesting aspect of the recent collective actions of citizens is the exponential increase in the use of institutional mechanisms as

Rafaela Teresa Quintero Ortega
Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos
normativos e incidencia práctica

Ars Iuris Salmanticensis,
vol. 2, junio 2014, 137-162
eISSN: 2340-5155
© Ediciones Universidad de Salamanca

exponencial del recurso a los mecanismos institucionales como Iniciativa Legislativa Popular para intentar hacer valer sus derechos e intereses en el ámbito legislativo. Sin embargo, la efectividad de este derecho se ha enfrentado a barreras de carácter normativo y de voluntad política. Este trabajo ofrece una visión general del rendimiento institucional de la Iniciativa Legislativa Popular en España, incluyendo los aspectos normativos y procedimentales de la institución, así como su incidencia práctica; con el fin de identificar sus limitaciones y hacer propuestas de *lege ferenda* que optimicen el derecho de participación política reconocido en la Constitución.

Palabras clave: Iniciativa Legislativa Popular, Derechos Políticos, Democracia semidirecta, Democracia Participativa, Participación ciudadana.

Legislative Initiative to try to assert their rights and interests in the legislative field. However, the realization of this right has faced barriers normative and political will. This paper provides an overview of the institutional performance of the Legislative Initiative in Spain, including the legal and procedural aspects of the institution and its practical impact; in order to identify their constraints and making lege ferenda proposals to optimize the right to political participation recognized in the Constitution.

Key words: Legislative Initiative, Political Rights, semi-direct Democracy, Participatory Democracy, Civic Engagement.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, tras el inicio de la crisis económica y financiera global, diversos sectores sociales han puesto de manifiesto la existencia de una crisis político-institucional de los órganos de representación estatal y la necesidad de un cambio esencial del sistema político. Y es que en el entorno político-social europeo, la idea de democracia política se ha relacionado indefectiblemente al Estado de Bienestar¹, de tal forma que han llegado a considerarse dos caras de una moneda². Por ello, no es de extrañar que ante los efectos de la crisis económica y financiera, los ciudadanos sientan desafección hacia las instituciones políticas³, pues como advierte Antoni Jesús

1 Sobre la relación entre Democracia y Estado de Bienestar, véase la obra de PORRAS NADALES, Antonio J. 1994: *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

2 RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. 2004: *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollos y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos, 72.

3 En España, estos síntomas de desafección se evidencian, por ejemplo, en el alto porcentaje de abstención en las elecciones municipales del 22 de mayo de 2011, que alcanzó un porcentaje de 33,7%. Otra muestra la constituyen las numerosas y multitudinarias protestas ciudadanas, entre las que destacan las realizadas por el movimiento 15M, que reflejan «la indignación de la sociedad contra unos representantes que han olvidado para qué fueron elegidos». Véase JURADO GILBERT, Francisco. 2011: «Re-construyendo la democracia», mayo. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=127713> [15 de julio de 2013].

Aguiló Bonet, «Lo que ayer la democracia daba a los ciudadanos (educación, infraestructuras, beneficios sociales, etc.), hoy se lo quita»⁴.

El régimen político del Estado español se articula fundamentalmente a través de instituciones de democracia representativa, en el que los partidos políticos cumplen una función institucional relevante al concebirse como legítimos representantes de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, especialmente, en el ámbito legislativo⁵. Precisamente, el reproche social recae en la desnaturalización de ese carácter representativo. La percepción de «falta de legitimidad» se asienta en el hecho de que las decisiones últimas son tomadas en oscuros y difusos ejes de poder político y económico, que luego se expresan en las decisiones internas de los Estados y terminan por afectar a los ciudadanos, ajenos a todo control sobre esas decisiones. Ante esta situación, algunos sectores sociales proponen a los ciudadanos ejercer un control sobre las decisiones políticas que les afectan, precisamente, a través del ejercicio de sus derechos⁶. Por otro lado, desde hace varias décadas, las teorías de la democracia, conscientes de las deficiencias del sistema representativo, han destacado la necesidad de potenciar los cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas⁷, a fin de recomponer el nexo entre sociedad y sistema político⁸.

En ese sentido, los mecanismos institucionales de participación ciudadana, concretamente aquellas que inciden en el procedimiento legislativo, como la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante ILP), contribuyen a la calidad democrática en cuanto permiten articular públicamente las preferencias de los ciudadanos, sus demandas así como los argumentos necesarios para defenderlas⁹, orientándose hacia un sistema de democracia avanzada coherente con la voluntad declarada en el Preámbulo de la

4 AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. 2013-2014: «Democracia y crisis económica en un mundo global». *Anuario CEIPAZ*, 2013-2014, 46.

5 Manuel GARCÍA-PELAYO en su obra *El Estado de partidos* destaca la importancia de los partidos políticos en un *Estado Democrático*, considerando que únicamente la capacidad organizativa de los partidos políticos y la presencia de sus miembros en los órganos de Estado permite canalizar los criterios e intereses de la población expresados en un proceso electoral, y concluye que, «sólo la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal puede proporcionar a éste una legitimidad y funcionalidad democráticas». Véase GARCÍA-PELAYO, Manuel. 1986: *El estado de partidos*. Madrid: Alianza, 85-86.

6 Stéphane HESSEL en su obra *¡Indignaos!*, llama a los ciudadanos a superar la indiferencia hacia la política y exigir a sus gobernantes respeto hacia los derechos fundamentales conquistados a lo largo de la historia, a los valores éticos de justicia y libertad, y al sistema democrático en su conjunto. Véase HESSEL, Stéphane. 2011: *¡Indignaos! Un alegato contra la indiferencia y a favor de una insurrección pacífica*. Barcelona: Ediciones Destino.

7 MARTÍNEZ PULJALTE, Antonio Luis. 2010: «Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, 23: 259-261.

8 CRIADO DE DIEGO, Marcos. 2012: «El proceso constituyente español de 1977-78: un marco político insuficiente en la actualidad». En Wilhelmi Marco Aparicio, Antonio de Cabo de la Vega, Marcos Criado de Diego, Rubén Martínez Dalmau, Albert Noguera Fernández y Roberto Viciano Pastor: *Por una Asamblea Constituyente: una solución democrática a la crisis*. Madrid: Ediciones Sequitur, 75.

9 MARTÍ, José Luis. 2006: *La República deliberativa. Una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons, 110.

Constitución española¹⁰. Es decir, estos mecanismos cumplen una función de cohesión del sistema democrático, pues, como advierte Víctor Manuel Cuesta, «una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica»¹¹.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La ILP, entendida como la potestad de los ciudadanos de iniciar e impulsar el procedimiento de una ley formal, tiene su origen histórico en el pensamiento ilustrado de finales del siglo XVIII. Surge como resultado de lucha ideológica entablada por pensadores de la ilustración sobre las bondades e inconvenientes de los modelos de democracia directa y democracia representativa¹². Las principales críticas contra la democracia directa y le atribuyeron un carácter utópico y totalitario¹³. A ello contribuyó el que la dictadura jacobina de Robespierre (1793-1794) asumiera una concepción totalitaria de la democracia, fundamentada discursivamente en los postulados de ROUSSEAU, principal defensor de la democracia directa¹⁴. Si bien, a juicio de Giovanni SARTORI es una distorsión asociar democracia directa y democracia totalitaria¹⁵, el desprestigio de la democracia directa se ha extendido a lo largo de la historia reciente a las formas de democracia semidirecta como la ILP.

La recepción de la ILP en las constituciones europeas se produce durante el siglo XX, especialmente, durante el periodo entre las guerras mundiales; con la finalidad de mejorar la democracia representativa mediante la apertura del proceso legislativo a la ciudadanía. En España, la ILP fue regulada por primera vez en el art. 66 de la

10 Desde un punto de vista político, el contenido del Preámbulo de la Constitución deja constancia de la voluntad del «Pueblo español» de transitar de un sistema político autoritario a un sistema democrático pluralista. Véase MORODO LEONCIO, Raúl. 1978: «Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional». *Revista de Derecho Político*, 1978, 1: 5-17.

11 CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. 2007: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Las Palmas de Gran Canaria. Tesis doctoral-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 32.

12 Sobre este debate véanse los argumentos a favor de la democracia directa expuestos por ROUSSEAU y los argumentos a favor de la democracia representativa expuestos por MONTESQUIEU, en AGUIAR DE LUQUE, Luis. 1977: *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid: Edersa, 21.

13 BOBBIO, Norberto. 1985: *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés, 54-55.

14 CARDIEL REYES, Raúl. 1984: «Introducción». En Jean-Jacques Rousseau: *El contrato social*. México: UNAM, XXII y ss.

15 Giovanni SARTORI reconoce que la concepción de democracia directa propuesta por ROUSSEAU resulta inaplicable; no obstante, la desvincula totalmente de la *democracia totalitaria*, pues considera que la democracia rousseauiana tiene la finalidad de proteger al individuo frente a la opresión, cumpliendo así, la misma función de garantía que Montesquieu le atribuye a la Constitución. Véase SARTORI, Giovanni. 2008: *¿Qué es la democracia?* México: Tauros, 279-280.

Constitución de la Segunda República española de 1931¹⁶. En esta época, ya se había superado la dicotomía político-constitucional entre democracia directa y democracia representativa, a favor de esta última. La concepción imperante es la planteada por Hans KELSEN en su ensayo *Esencia y valor de la democracia* publicado en 1920, según la cual la ILP es una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal y, precisamente, ideada para contribuir a los principios de la democracia representativa¹⁷.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, el clima político europeo experimenta una exaltación del ideal democrático y de las instituciones vinculadas a la democracia. Es en aquel momento cuando la ILP y otras instituciones de participación ciudadana alcanzan mayor desarrollo doctrinal y normativo. Sin embargo, a partir de los años setenta del siglo pasado, tiene lugar un progresivo desencanto de las instituciones de participación ciudadana, que deriva en importantes restricciones a su ejercicio. La Constitución española de 1978 acoge esta tendencia restrictiva¹⁸.

3. MARCO CONSTITUCIONAL

La mayor preocupación del constituyente español de 1978 fue la de consolidar la democracia representativa y el sistema de partidos como pilares fundamentales del Estado democrático articulado en la Constitución española. Por eso, no es extraño que al configurar la ILP le atribuyera un carácter subsidiario respecto de las instituciones representativas¹⁹. El Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, LOILP) explica que las limitaciones a la ILP recogidas en el art. 87.3 CE responden a las «enseñanzas históricas» que advierten sobre la necesidad de prevenir su «manipulación demagógica» o la imposición de la voluntad de una minoría.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De

16 Artículo 66 de la Constitución de 1931: «El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular».

17 KELSEN, H. 2002: *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares, 59-60.

18 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «La nueva...», *op. cit.*, 191.

19 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «La nueva...», *op. cit.*, 193; VINTRÓ CASTELLS, Joan. 2011: «Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España». En Joan Vintrot Castells y Juan María Bilbao Ubillos: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 13; PÉREZ ALBERDI, María Reyes. 2013: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados, 307-308; y MALLAINA GARCÍA, Carmela. 2009: *Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva*. Madrid: Fundación Alternativas, 29.

ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (en adelante TC), se ha pronunciado sobre el carácter excepcional de los mecanismos institucionales de participación ciudadana:

... aun si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa»²⁰.

3.1. Naturaleza jurídica

María Reyes Pérez Alberdi destaca que en la ILP confluyen características de naturaleza bifronte, de un lado, como derecho subjetivo en cuanto forma de ejercicio del derecho de participación política; y otro lado, la vertiente institucional como iniciativa legislativa en tanto manifestación de democracia participativa²¹. Conviene, asimismo, precisar si la ILP constituye en esencia una «Iniciativa Legislativa» o simplemente se trata de una acción de «Proposición».

3.1.1. La ILP como expresión del art. 23.1 CE

La ILP encuentra su fundamento constitucional en el art. 9.2 CE, que contiene el mandato a los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política», y en el art. 23.1 CE, que contiene el derecho fundamental de los ciudadanos de «participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes».

El TC, en reiterada jurisprudencia, ha destacado que la ILP ha de entenderse como extensión del derecho de todos los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos regulado en el art. 23.1 CE, así lo expresa, por ejemplo, la STC 119/1995, de 17 de julio: «Este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE». La STC 76/1994, de 14 de marzo, precisa que la ILP, en tanto ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos

20 STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3.º.

21 PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, 305-306.

públicos, ha de sujetarse a la forma jurídicamente prevista en la Constitución, en este caso al art. 87.3 CE²².

Por lo que hace al contenido esencial del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la ILP, de acuerdo con el Auto del Tribunal Constitucional 428/1989 de 21 de julio, éste consiste en la facultad de los ciudadanos de promover su ejercicio y la de presentar proposiciones de ley²³. De tal forma, que para valorar si existe una lesión al derecho fundamental del art. 23.1 CE incardinado a través de la ILP se requiere no sólo de una simple irregularidad de procedimiento, sino «la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables»²⁴.

3.1.2. La ILP como institución de Democracia Participativa

Desde la dimensión institucional, el modelo de ILP predominante en Europa es el configurado por la Constitución helvética, según el cual la ILP se enlaza con el referéndum de forma que, en la mayoría de los casos, la propuesta ciudadana es sometida a votación popular, constituyéndose, por tanto, en un mecanismo de democracia directa²⁵. No obstante, la Constitución española se aleja de este modelo y acoge el sistema establecido en la Constitución italiana de 1947, que configura la ILP como institución intermedia entre los mecanismos de democracia directa y democracia representativa²⁶. Concretamente, estaríamos ante una institución de democracia participativa²⁷, que constituye una síntesis de democracia directa y democracia representativa, al ser incardinadas en un sistema básicamente representativo²⁸.

22 STC 76/1994 de 14 de marzo, FJ 3.º: «... el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso».

23 ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3.º.

24 ATC 140/1992, de 25 de mayo, FJ 2.º.

25 Para una visión comparada de la ILP en los países miembros de la Unión Europea, véase FREIXES SANJUÁN, Teresa y PORTCHEVA, Eva-María. 2009: «Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE». *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, 2009, 9-10, 37-46; y CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 2009, 209-317.

26 MARCO MARCO, Joaquín J. 2006: «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España». *Revista de las Cortes Generales*, 2006, 69: 39 y ss.; BIGLINIO CAMPOS, M. Paloma. 1985: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales». *Revista de Estudios Políticos*, 1985, 46-47: 289-290; y MALLAINA GARCÍA, Carmela. *Nuevos desafíos democráticos...*, op. cit., 26.

27 LARIOS PATERNA, María Jesús. 2008: «Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 186.

28 AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia...*, op. cit., 21.

3.1.3. ¿«Iniciativa Legislativa» o «Propuesta de iniciativa legislativa»?

Del análisis del art. 87.3 CE y de la LOILP se desprende que la ILP es un «mecanismo propositivo» y no una «iniciativa legislativa» propiamente dicha; pues en el acto de propuesta se agota el derecho de participación ciudadana al que se le vincula²⁹. La condición de «Iniciativa Legislativa» queda al margen de la voluntad de los ciudadanos, pues corresponde a las Cámaras la decisión de que la propuesta sea tramitada como iniciativa de ley³⁰.

3.2. Titularidad

En cuanto a la titularidad del ejercicio de la ILP, el art. 87.3 CE hace referencia a «no menos de 500.000 firmas acreditadas». De los arts. 13.2 y 23.1 CE se infiere que las «firmas» corresponden a las de ciudadanos españoles, que son quienes detentan la titularidad del derecho a participar en los asuntos públicos. Así lo confirma, además, el preámbulo de la LOILP, al señalar que la condición de firmantes recae en los ciudadanos españoles. De acuerdo al Código Civil español, detentan la nacionalidad española aquellas personas que cumplan los requisitos contenidos en los arts. 17 a 22 CC. Al requisito del estatus de ciudadanía, la LOILP añade dos requisitos: que se trate de ciudadanos mayores de edad e inscritos en el Censo Electoral.

Xavier Muro considera que no existe ningún impedimento para que la Ley estatal pueda configurar la titularidad de la ILP a favor de los extranjeros, como parte de su integración social en la Comunidad, en virtud de una concepción más amplia de «ciudadanía»³¹. A mi juicio, la interpretación de la ILP a luz del art. 23.1 y 13.2 CE y el texto expreso de la LOILP no dejan margen de duda sobre exclusión de los extranjeros en el ejercicio de la ILP. Por tanto, la atribución de su titularidad a éstos requeriría de una reforma constitucional como la que en su día se realizó para sufragio activo a los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales, recogida en el art. 13.2 CE.

La LOILP instaura una instancia denominada «Comisión Promotora» encargada de presentar la propuesta de ILP e impulsar el trámite a lo largo de todo el procedimiento. Sin embargo, esta figura no es titular del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y articulado mediante la ILP, sino que ostenta una posición instrumental respecto de su

29 VINTRÓ CASTELLS, Joan. «Un punto de partida...», *op. cit.*, 19. En el mismo sentido, SANJUÁN GARCÍA, Pablo. 2010: «La iniciativa legislativa popular: entre el derecho de participación y la democracia directa». *Lex Nova: La Revista*, 2010, 61: 18.

30 MALLAINA GARCÍA, Carmela. *Nuevos desafíos democráticos...*, *op. cit.*, 28.

31 MURO I BLAS, Xavier. 2007: «Algunas cuestiones en torno a la Iniciativa Legislativa Popular». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2007, 19: 372-373.

ejercicio. Esto significa que la ILP como expresión del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se conforma como un derecho de titularidad individual y de ejercicio colectivo.

3.3. Límites materiales y formales

Dentro los límites materiales de la ILP, destacan, en primer lugar, las materias contenidas en el art. 87.3 CE: «No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Otras limitaciones materiales derivadas de la Constitución corresponden a las iniciativas de Leyes en materias de planificación de la actividad económica general y la Ley de Presupuesto General del Estado, reguladas en los arts. 131 y 134.1 CE respectivamente; y a tenor del art. 166 CE tampoco será objeto de ILP la Reforma Constitucional³².

Por otra parte, los límites formales hacen referencia al número de sujetos que pueden activar la ILP: «No menos de 500.000 firmas acreditadas». Un sector de la doctrina considera esta cifra es bastante elevada en relación a la regulación de otros países europeos, como en el caso de Italia en la cifra de firmas exigidas es de 50.000 y en Austria de 100.000³³, lo que hace que el número de firmas, en vez de constituir una garantía, se convierta en un obstáculo para el ejercicio de la iniciativa.

4. LA ILP EN EL ÁMBITO ESTATAL

La regulación estatal de la ILP se encuentra fundamentalmente en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular; y su reforma mediante la Ley 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; así como en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Un aspecto a destacar es que la tendencia restrictiva de la LOILP de 1984 sufre un giro progresista con la reforma que introduce la LO 4/2006 de 26 de mayo, pues en ella el legislador reconoce que las limitaciones impuestas por la Constitución a la ILP son suficientes para conseguir su correcto ejercicio, alejado de la «demagogia» y el «populismo» político; y en consecuencia, flexibiliza algunos requisitos legales, como la ampliación del plazo de recogida

32 En ese sentido, véase la STC 76/1994 que considera que la proposición de ley de iniciativa legislativa popular para reformar la Constitución será, en todo caso, inadmisibles.

33 GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos. 2011: «Sinopsis artículo 87 CE», febrero. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2> [2 de julio de 2013]. En el mismo sentido, véase MALLAINA GARCÍA, Carmela. *Nuevos desafíos democráticos...*, op. cit., 29.

de firmas y la utilización de lenguas cooficiales al castellano, con la finalidad de que el ejercicio de la ILP por parte de los ciudadanos sea fácil y participativo³⁴.

4.1. Desarrollo normativo

Facultades que integran la ILP

En este apartado, seguiremos clasificación propuesta por María Reyes Pérez Alberdi³⁵, realizada a partir del contenido del art. 87.3 CE, de la configuración legislativa de la LOILP y la jurisprudencia del TC:

- Derecho a presentar una proposición de ley ante el Parlamento. Como se ha expresado antes, el contenido de esta propuesta no vincula al Parlamento que conserva plenamente su competencia sobre aprobación de las leyes. Por otra parte, la tramitación parlamentaria de la ILP seguirá el procedimiento legislativo establecido en los Reglamentos de las Cámaras para la Proposición de Ley.
- Derecho a retirar la iniciativa por sus proponentes. La ley reconoce a la posibilidad de que los promotores retiren la propuesta, cuando consideren que ha sido desvirtuada con las modificaciones introducidas en el debate parlamentario. La doctrina distingue diferentes posibilidad de acuerdo a la etapa del procedimiento en que se haga el retiro de la propuesta: a) entiende que si aún no se llevado a cabo la recogida de firmas, la Comisión puede retirar la propuesta sin más trámite; b) si ya se han recogido las firmas la retirada de la propuesta requiere el consentimiento de los firmantes; y, finalmente, c) si se encuentra en la etapa de toma en consideración, ya no se admitiría la retirada de la propuesta³⁶.
- Derecho a que la proposición sea tramitada en el Parlamento. Esta facultad responde al carácter esencialmente procedimental de la ILP, y recae sobre la tramitación de la propuesta, y no sobre la resolución que está reservada al parlamento.
- Derecho a firmar la iniciativa. La ILP se materializa, precisamente, mediante la entrega de la proposición acompañada de las firmas, que dotan de entidad a la iniciativa.
- Derecho a obtener una compensación económica por los gastos ocasionados. Esta facultad se orienta a facilitar el ejercicio de la ILP, en coherencia

34 Sobre el cambio de actitud del legislador, VINTRÓ CASTELLS, Joan. «Un punto de partida...», *op. cit.*, 13 y ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «La nueva...», *op. cit.*, 197.

35 PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, 311-320.

36 VINTRÓ CASTELLS, Joan. «Un punto de partida...», *op. cit.*, 22-23; PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *El derecho fundamental...*, *op. cit.*, 351-354; LARIOS PATERNA, María Jesús. «Participació dels ciutadans...», *op. cit.*, 196-197.

con el mandato establecido en el art. 9.2 CE, por la que los Poderes Públicos deberán remover los obstáculos que impidan la participación ciudadana.

Aspectos procedimentales:

- Legitimación. La Comisión Promotora es el órgano legitimado para iniciar el procedimiento de la ILP. La LOILP no hace referencia a su constitución formal ni a su estructura, sino que se limita a exponer que, cuando se presenta la proposición de ley ante la Mesa del Congreso, ha de acompañarse la relación de miembros que componen la comisión.
- Formulación. La redacción del documento de la propuesta legislativa ha de observar unas normas técnicas. En ese sentido, resulta de utilidad el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, de gran ayuda para estructurar una propuesta coherente e inteligible.
- Admisión a trámite. Las proposiciones de ILP son examinadas por la Mesa del Congreso, que en el plazo de quince días tendrá que resolver la admisión o inadmisión de la propuesta. A este efecto, tendrá en cuenta los límites materiales derivados de los arts. 87.3, 131, 134.1 y 166 CE, así como las causas de inadmisibilidad establecidas en el art. 5.2 LOILP:
 - a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.º
 - b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3.º. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.
 - c) El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.
 - d) La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
 - e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

Elviro Aranda Álvarez señala que existen otras causas de inadmisión *ex lege*, que pueden ser de carácter formal o referirse a criterios materiales, cuya finalidad consiste en impedir que la ILP rivalice con las iniciativas del Parlamento y de Gobierno³⁷. Sin embargo, el TC considera que el juicio de admisibilidad de

37 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «La nueva...», *op. cit.*, 203-204.

la ILP no constituye un juicio político o de oportunidad, sino un canon estrictamente normativo³⁸. Es por ello que la Mesa del Congreso sólo podrá declarar la inadmisión conforme a la Constitución y a las causas del art. 5.2 LOILP. En sentido contrario, Joaquín Marco considera que la amplitud de las materias excluidas de ILP hace que el juicio de admisibilidad, más que un juicio técnico, tenga un carácter político³⁹.

En mi opinión, aunque las limitaciones materiales de la ILP son muy amplias y constituyen la principal causa de inadmisibilidad, éstas responden a la opción política del Constituyente y del Legislador Orgánico; y no a un juicio político emitido por la Mesa del Congreso⁴⁰. Es decir, el reproche al juicio de admisibilidad que hace Joaquín Marco es en realidad un reproche a los límites materiales definidos previamente en la Constitución y en la LOILP, y no propiamente al juicio de admisibilidad que hace la Mesa del Congreso a la ILP.

- Recogida y acreditación de firmas. Una vez que se ha notificado la resolución de admisión a la Comisión Promotora, se da paso al procedimiento de recogida de firmas. El plazo es de nueve meses prorrogables por tres meses cuando «concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso». La Junta Electoral Central es el órgano encargado de velar por la regularidad de este procedimiento. Las firmas se recogen en pliegos que contienen el contenido íntegro de la proposición y los siguientes datos del firmante: nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito. La LO 4/2006 de 26 de mayo, en su artículo único, disposiciones primera y sexta, que modifican el Preámbulo y el art. 8.1 de la LOILP respectivamente, introduce la posibilidad de utilizar en los pliegos, lenguas cooficiales al castellano.

Elviro Aranda Álvarez considera que, más allá de la aprobación de la propuesta, la fase de recogida de firmas es la más importante de la ILP, pues es cuando se activa la participación política de los ciudadanos a través de la labor de información y explicación de un asunto político, y petición a sus conciudadanos para que se impliquen y respalden la propuesta. Es este proceso lo que realmente determina a una democracia avanzada⁴¹. A mi juicio, la importancia de la ILP no sólo radica en el proceso de movilización social, sino en la aprobación de la propuesta como materialización de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

38 ATC 140/1992 de 25 mayo, FJ 3.º y ATC 304/1996, de 28 de octubre FJ 2.º.

39 MARCO MARCO, Joaquín J. «El letargo participativo...», *op. cit.*, 53-56.

40 Aitor MARTÍNEZ JIMÉNEZ ofrece una visión crítica de esta discrecionalidad en la apreciación de la «causa mayor», véase MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. 2012: *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI*. Madrid: Fundación IDEAS, 16.

41 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «La nueva...», *op. cit.*, 200 y ss.

Las firmas deben ser autenticadas por un notario, por un secretario judicial o por el secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante; debiendo realizarse la autenticación colectivamente, pliego por pliego, indicando la fecha en que la realiza y el número de firma que contiene cada pliego. Los pliegos se entregan a la Junta Electoral Central, quien los remite a la oficina del Censo Electoral para verificar la inscripción de los firmantes. Finalmente, la Junta Electoral Central hace el recuento definitivo de las firmas válidas y, si alcanza el número establecido en la Constitución, se remite al Congreso de los Diputados para su tramitación.

- Tramitación parlamentaria. La tramitación parlamentaria de la ILP se encuentra regulada en el art. 13 LOILP y los Reglamentos de las Cámaras. En cuanto a la toma en consideración, atenderá a lo establecido para las Proposiciones de Ley de origen parlamentario de acuerdo a los arts. 126 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados. La Mesa del Congreso, tras recibir la proposición con los pliegos de firmas, la publicará en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Se incluirá en el orden del día dentro de los seis meses posteriores a su publicación.

A diferencia de lo que ocurre con la admisión a trámite, la fase de toma en consideración tiene un carácter político o de oportunidad por lo que la Mesa del Congreso tiene plena libertad de rechazar la propuesta. Frente a esta discrecionalidad, resulta alentador que la LO 4/2006 de 26 de mayo haya introducido la posibilidad de participación de una persona designada por la Comisión Promotora, en la fase de debate de la toma en consideración, pues su alegato directo ofrece mayores probabilidades de éxito, de cara a la comprensión, aceptación y aprobación de la propuesta. Si la propuesta legislativa es tomada en consideración, se remitirá a la Comisión competente, para la presentación de enmiendas, que no podrán afectar a la totalidad.

4.2. Incidencia práctica de la ILP en el ámbito estatal

Algunos autores hacen una valoración negativa de la regulación de la ILP, pues entienden que las limitaciones formales, materiales y procedimentales conducen a la inoperatividad de la institución⁴². Joaquín Marcos llega a calificar la ILP como «ficción constitucional», y considera que contraviene el mandato del art. 9.2 CE, que conmina a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida

42 GUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 415; LARIOS PATERNA, María Jesús. 2003: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 259 y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Alejandra. 2011: «Democracia directa en España y la UE, ¿una utopía?». *La Ley*, 2011, vol. 5: 711-718.

política⁴³. Para verificar estos argumentos, presento un balance de las ILP tramitadas en el ámbito estatal. La tabla nos permite visualizar que, durante toda la vigencia de la LOILP, han sido presentadas un total de 82 ILP, de las cuales únicamente una de ellas ha sido aprobada, lo que representa menos del 1% del total de IPL. Esta ILP consistía en la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, que dio lugar a la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural. Una particularidad reseñable de esta ILP es que, no obstante, fue promovida por diversas organizaciones protaurinas, importantes miembros del Partido Popular como el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy y la entonces presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, firmaron la Iniciativa, por lo que algunos autores vaticinaron el respaldo del Partido Popular durante toda la etapa de tramitación parlamentaria⁴⁴.

TABLA I
ILP presentadas desde la entrada en vigor de la LOILP
en 1984, hasta febrero de 2014 y resultados de su tramitación

LEGISLATURAS	Iniciativas presentadas por legislatura	Iniciativas tramitadas por legislatura	RESULTADOS DE LA TRAMITACIÓN								Pendientes de resolver	
			Inadmisiones	ILP retiradas	Caducidad	Rechazadas	Aprobadas con modificaciones	Subsumido en otra iniciativa	Sin acuerdo o decisión	Traslado a la sig. legislatura		
II (1982-1986)	3	3	3	---	---	---	---	---	---	---	---	---
III (1986-1988)	2	2	---	---	1	---	---	---	---	---	1	---
IV (1989-1993)	6	7	2	1	4	---	---	---	---	---	---	---
V (1993-1996)	6	6	3	---	1	---	---	---	---	---	2	---
VI (1996-2000)	9	11	1	---	2	3	---	1	---	---	4	---
VII (2000-2004)	9	13	3	---	3	4	---	---	---	---	3	---
VIII (2004-2008)	10	13	3	---	7	1	---	---	---	---	2	---
IX (2008-2011)	21	23	8	2	6	---	---	---	---	---	7	---
X (2011-feb. 2014)	16	23	8	---	4	---	1	1	1	---	---	6
TOTAL	82	---	31	3	28	8	1	2	1	---	---	---

Fuente: Elaboración a partir de la información contenida en la base de datos de la web oficial del Congreso de los Diputados www.congreso.es.

43 MARCO MARCO, Joaquín J. «El letargo...», *op cit.*, 39 y ss.

44 NAVARRO, Pedro Antonio. 2012: «La ofensiva taurina del PP: La “fiesta” será declarada “Bien de Interés Cultural” antes de que concluya el año». *El siglo de Europa*, 2012, 973: 28-29.

Según datos oficiales del Congreso de los Diputados recogidos en la tabla anterior, dos ILP (2.4% del total) han sido subsumidas en otras iniciativas de origen parlamentario. Éstas son: la proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, promovida por los Colegios de Administradores de Fincas Urbanas, que finalmente se incorporó a la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal; y la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que culminó con la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Sin embargo, esta subsunción no conlleva la incorporación de los planteamientos contenidos en las propuestas originales. Así, a pesar del apoyo social sin precedentes que alcanzó la propuesta de ILP promovida por la PAH (1.402.854 firmas de apoyo), la Ley 1/2013 de 14 de mayo no introduce la principal exigencia de la propuesta: «la dación en pago universal y retroactiva», lo que hizo que sus promotores retiraran simbólicamente la propuesta.

Los datos más destacables son que el 38% de las propuestas no han sido admitidas a trámite, y otro porcentaje de 38% no han llegado a la tramitación parlamentaria debido a que han sido retiradas o se ha producido la caducidad del procedimiento de presentación de firmas. A pesar de estos resultados, la tendencia general ha sido el incremento de ILP presentadas, a medida que avanzan las legislaturas. Resulta especialmente significativo que, en las últimas dos legislaturas, el número de ILP presentadas se haya duplicado respecto del número presentado en las legislaturas inmediatamente anteriores. Teniendo mayor incidencia en materias laboral, social, economía, sanidad, familia, educación, cultura y seguridad⁴⁵. A mi juicio, identifico como causa principal de esta tendencia que el activismo ciudadano se ha intensificado a raíz de la crisis económica y financiera; pues resulta comprensible que los ciudadanos más afectados por los efectos de la crisis, y desalentados por la clase política, dispongan de los medios que les brinda la Constitución para buscar una salida institucional a sus necesidades. Aun en el caso de aparente fracaso, como la ILP promovida por la PAH, sus promotores consideran que el apoyo social generado durante todo el proceso hace prever la elaboración de propuestas más ambiciosas con un grado de legitimidad de inicio mucho mayor⁴⁶.

45 MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. *La iniciativa legislativa popular...*, op. cit., 20-21.

46 RUBIO, Javier. 2013: «Réquiem por una Iniciativa legislativa Popular». *Rescoldos: Revista de Diálogo Social*, 2013, 28: 38.

5. LA ILP EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. Desarrollo normativo: particularidades

En el ámbito autonómico, la ILP se encuentra regulada en los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), en las leyes autonómicas que regulan concretamente la Institución, así como en las normas Reglamentarias de las distintas Asambleas Legislativas. La particularidad más significativa de la ILP autonómica radica en su objeto material, que comprende los ámbitos de competencias autonómicas, de ahí que con la asunción de mayores competencias por las CC. AA., la ILP haya ido ganando progresivamente capacidad de actuación⁴⁷.

En lo referido a límites materiales y formales, así como al procedimiento, las normas autonómicas reproducen, con carácter general, la regulación estatal contenida en la LOILP⁴⁸. A juicio de la doctrina mayoritaria, esto obedece a la intrínseca relación entre la ILP y el derecho fundamental de participación del art. 23.1 CE, por lo que la legislación autonómica deberá respetar los lineamientos generales establecidos en la Ley Orgánica de la materia⁴⁹. En el mismo sentido, el TC en el ATC 428/1989 de 21 de julio, determina que: «la LO 3/1984 ha establecido un modelo de participación cuyas líneas maestras debe seguir la legislación autonómica...». En opinión de María Reyes Pérez Alberdi, las líneas maestras a las que se refiere este Auto incluirían la definición de los titulares, el objeto de la ILP, las facultades que integran su contenido; así como las condiciones que garanticen la igualdad en la posición jurídica de los ciudadanos⁵⁰.

Fuera de estos supuestos, la normativa de las CC. AA. puede establecer elementos novedosos que contribuyan a revitalizar el carácter participativo de la institución. Es el caso de la normativa de las Islas Baleares, Asturias, Aragón y Cataluña⁵¹. Así, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no establece el trámite de toma en consideración, sino que su presentación da lugar directamente al procedimiento legislativo ordinario, por lo que la ILP se configura como una auténtica iniciativa legislativa⁵². Además establece las posibilidades de que la ILP pueda ser suscrita mediante firma electrónica, y que durante

47 MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. *La iniciativa legislativa popular...*, op. cit., 29 y CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 373.

48 BILBAO UBILLOS, Juan María. 2011: «La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas». En Francisco Javier Matia Portilla (coord.): *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 369-380; y CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 475.

49 Véase VINTRÓ CASTELLS, Joan. «Un punto de partida...», op. cit., 15 y BIGLINIO CAMPOS, M. Paloma. «La iniciativa...», op. cit., 301.

50 PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *El derecho fundamental...*, op. cit., 338-339.

51 MARCO MARCO, Joaquín J. «El letargo participativo...», op. cit., 48.

52 VINTRÓ CASTELLS, Joan. «Un punto de partida...», op. cit., 19.

el trámite parlamentario los promotores puedan defender su propuesta ante el Parlamento. El cambio más sustancial que introduce recae en las condiciones subjetivas para suscribir las proposiciones de ley, extendiendo el derecho estatutario a promover y presentar una iniciativa legislativa a los ciudadanos europeos, a los ciudadanos extranjeros residentes en los municipios de la Comunidad y a los ciudadanos entre 16 y 18 años⁵³.

Para un sector de la doctrina, los cambios que introduce la Ley 1/2006 de 16 de febrero, respecto de la titularidad de la ILP, adolecen de inconstitucionalidad en cuanto se inscriben en contenido esencial de la ILP y, por tanto, solo pueden ser objeto de regulación mediante ley orgánica; y, concretamente, respecto de la atribución de titularidad de la ILP a los extranjeros, contraviene el art. 13 CE que reserva la titularidad de los derechos del art. 23 CE a los ciudadanos españoles⁵⁴. En sentido contrario, María Jesús Larios Paterna entiende que las Cámaras autonómicas están facultadas para regular la atribución de titularidad de la ILP en el marco de las materias de sus competencias y, por tanto, no cabe apreciar inconstitucionalidad⁵⁵.

En mi opinión, aunque desde el punto de vista de la ampliación de derechos, resulta deseable que sea reconocida la titularidad de la ILP a jóvenes entre 16-18 años y a ciudadanos extranjeros, la competencia de las CC. AA. respecto a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.º CE) no alcanza a estas modificaciones, porque la titularidad de la ILP la determina expresamente la propia Constitución sin que quepa una interpretación distinta al texto constitucional.

5.2. Incidencia práctica de la ILP en el ámbito autonómico

Dado el número de CC. AA., y las abundantes propuestas presentadas desde la puesta en marcha de la ILP en el ámbito regional, me remitiré a la valoración de estudios estadísticos realizados por otros autores. Así, Juan María Bilbao Ubillos concluye que el rendimiento de la ILP en el ámbito de las CC. AA., en relación al número de propuestas presentadas y el resultado de la tramitación parlamentaria, tiene un balance similar al de los porcentajes de las ILP en ámbito estatal⁵⁶. Por otro lado, el número de propuestas presentadas marca un incremento a medida que se avanza de una legislatura a otra. Sin embargo, cabe notar que la evolución positiva en el número de ILP es más acusado en determinadas CC. AA., como es el caso de Cataluña, Galicia y Canarias⁵⁷. Aitor Martínez Jiménez entiende que uno de los factores que hacen que

53 CUESTA LÓPEZ, Víctor. Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 475-476.

54 PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *El derecho fundamental...*, op. cit., 308-309.

55 LARIOS PATERNA, María Jesús. «Participació dels ciutadans...», op. cit., 188-190.

56 BILBAO UBILLOS, Juan María. «La iniciativa legislativa popular...», op. cit., 380-388.

57 CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. *Participación directa...*, op. cit., 421.

estas CC. AA. lideren el número de ILP presentadas en el ámbito regional obedece, por un lado, a que su normativa favorece la comparecencia de la Comisión Promotora en sede parlamentaria; y, de otro lado, esta actitud favorable al ejercicio de la ILP se corresponde con un mayor número de propuestas aprobadas en relación a otras CC. AA. que tienen una actitud menos aperturista⁵⁸.

6. RELACIÓN ENTRE LA ILP Y LAS INICIATIVAS POPULARES EN EL ÁMBITO LOCAL

Las iniciativas populares en el ámbito local no versan sobre propuestas legislativas sino que constituyen una forma de participación ciudadana en la actividad administrativa de los entes locales⁵⁹, que se encuentra excluida del ámbito del derecho de participación política del art. 23 CE. Es decir, que no se trata una institución de participación política sino de participación administrativa⁶⁰. No obstante, hago una breve referencia a esta institución en virtud de la relación funcional con la ILP, como institución de democracia participativa.

El régimen común a la Iniciativa Popular Local, lo encontramos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), cuyo art. 18.1 inc. h) configura la Iniciativa Popular como un derecho y un deber de los vecinos. Las reformas incorporadas a la LRBRL a partir de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, permiten la inclusión de la participación ciudadana en normas de carácter orgánico (art. 70.1 bis LRBRL), y atribuyen la titularidad de la iniciativa popular a «los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» mediante la presentación de «propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal» (art. 70.2 bis LRBRL).

El procedimiento de la Iniciativa Popular se inicia con la presentación de la propuesta suscrita por el porcentaje de vecinos indicado en el art. 70.2 bis LRBRL en función del número de habitantes del municipio. Una vez verificado este requisito, el secretario del Ayuntamiento deberá emitir un informe sobre la legalidad de la propuesta, es decir, se trata de un juicio normativo y no político. Si la propuesta afecta a derechos y obligaciones de contenido económico del Ayuntamiento, se requerirá, además, un informe del interventor. Posteriormente, se abre la fase de debate y votación

58 MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. *La iniciativa legislativa popular...*, op. cit., 30.

59 GARCÍA GARCÍA, María Jesús. 2008: «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 443.

60 IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio. 2007: *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, 38-39 y 264-276.

del pleno, que tiene como objetivo averiguar el respaldo con que cuenta la iniciativa popular entre los distintos grupos políticos que conforman el órgano plenario. El procedimiento concluye con una resolución motivada por parte del órgano competente, quien podrá aceptar, modificar o rechazar la iniciativa, en coherencia con lo establecido por el art. 69.2 LRBRL:

Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de auto-organización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.

Juan Ignacio Soto considera una falta de garantía el que la LRBRL no prevea un plazo determinado para que la iniciativa sea discutida en pleno ni el establecimiento de consecuencias legales en caso de incumplimiento⁶¹. En sentido contrario, María Jesús García considera que la regulación de la LRBRL establece unas garantías mínimas de participación de los ciudadanos, que pueden ser ampliadas a su favor por la legislación autonómica, tanto respecto requisitos como al procedimiento⁶², por lo que cabe establecer la delimitación de plazo en las respectivas legislaciones autonómicas.

En mi opinión, la configuración de la Iniciativa Popular local como derecho subjetivo de participación ciudadana en la actividad administrativa de los entes locales (18.1 inc. h), LRBRL) y la conclusión del procedimiento, mediante una resolución administrativa, motivada y fundada en derecho, susceptible de recurso contencioso-administrativo, hace indispensable no sólo el establecimiento de un plazo máximo para que la iniciativa sea incluida en el orden del día del pleno del Ayuntamiento, sino, además, para su resolución. Mientras ese plazo no sea fijado por la ley, considero que los Ayuntamientos habrán de sujetarse a lo dispuesto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que establece que: «Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses».

61 SOTO, Juan Ignacio. 2011: «El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local». *Activitat parlamentària*, 2011, 11: 45.

62 GARCÍA GARCÍA, María Jesús. 2010: «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local». *Cuadernos de Derecho Local*, 2010, 24: 20.

7. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA ILP

7.1. Reserva de Ley Orgánica

El art. 87.3 CE contempla que la regulación de las formas de ejercicio y requisitos de la ILP se hará mediante Ley Orgánica. Esto nos remite a la regulación del art. 81 CE que define la Ley Orgánica, en virtud de un criterio material –para la ILP la reserva establecida por el art. 87.3 CE– y de un criterio formal, por el que se exige mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados en la votación final sobre la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica⁶³. La reserva de Ley Orgánica para regular la ILP constituye una garantía normativa que impide la acción del legislador ordinario en la materia, puesto que su aprobación requiere mayoría absoluta. No sólo se trata de proteger la institución en sí misma, sino aquellos aspectos de su organización y ejercicio que dimanen del propio derecho de participación contenido en el art. 23.1 CE, tal y como se expresan finalmente en la LOILP.

7.2. Recurso de amparo

El art. 6 de la LOILP prevé que, contra la resolución de inadmisión de la iniciativa por parte de la Mesa del Congreso, cabe el recurso de amparo ante el TC, que habrá de sustanciarse de acuerdo al art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). La Comisión Promotora es el órgano legitimado para la interposición del recurso. El recurso se presenta directamente ante el TC en un plazo de tres meses desde el momento en que la resolución de la Mesa del Congreso sea firme.

El TC valorará si la proposición incurre en alguna de las causas de inadmisión. Si considera que no es así, el procedimiento continuará su tramitación parlamentaria. Si las irregularidades afectan a preceptos concretos, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes. Es importante recordar que, según la doctrina del TC, la resolución de admisión o inadmisión es un acto estrictamente normativo y no de oportunidad política, por lo que el Tribunal juzgará si esta resolución afecta directamente a la posibilidad del ejercicio del derecho⁶⁴. Esto es, que cuando no se aprecien las causas de inadmisibilidad, el TC dictaminará que la resolución de la Mesa del Congreso ha vulnerado el derecho del art. 23.1 CE en relación al art. 87 CE.

63 PÉREZ ROYO, Javier. 2007: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 685 y ss.

64 Véase el ATC 140/1992 de 25 mayo, FJ 3.º y ATC 304/1996, de 28 de octubre FJ 2.º.

8. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y DE LEGE FERENDA

En un régimen de democracia representativa, la relación entre representantes y ciudadanos representados no puede ser de desconfianza, sino de cooperación, toda vez que la finalidad última que persiguen unos y otros es el bien común. Ciertamente debe haber límites que garanticen la subsistencia del sistema y la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, sin llegar al extremo de que el exceso de «garantía» atrofie una institución tan importante como la ILP, o la convierta en mera «ficción constitucional». La ILP es una institución funcional al sistema democrático, en cuanto permite prevenir al legislador sobre aspectos de la realidad social que se consideren necesarios de regular o bien, que requieran la modificación de su régimen jurídico.

Una vez superado el antagonismo entre democracia representativa y democracia directa, el dilema del régimen político se centra en una nueva categoría: la democracia participativa. De tal forma que la consecución de una Democracia avanzada no solo estará en el rendimiento de las instituciones representativas tradicionales, sino en función del grado de participación política de los ciudadanos y de la idoneidad de los instrumentos que permitan canalizar adecuadamente esa participación.

Tal y como se ha señalado, buena parte de la doctrina advierte que la actual regulación constitucional y legal de la ILP, paradójicamente, obstaculiza el ejercicio de esta institución, pervirtiendo su naturaleza participativa y contraviniendo el mandato constitucional del art. 9.2 CE, que conmina a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. La regulación de la ILP debe reflejar la voluntad del Estado para involucrar al ciudadano en las decisiones que le afectan. Este proceso participativo supone la consolidación del sistema democrático.

Las barreras impuestas por el Constituyente de 1978 a la ILP pudieron estar justificadas en el momento histórico en que se gestó la Constitución, sin embargo, en la actualidad carecen de sentido. A pesar de la desafección de los ciudadanos hacia la política tradicional, la sociedad española ha desarrollado un profundo respeto hacia la Constitución. Estamos ante ciudadanos que se movilizan dentro del marco de la Constitución Democrática y que no pretende una ruptura con el régimen político, sino de hacerlo funcional a sus intereses. Da cuenta de ello, el incremento significativo de propuestas de ILP presentadas en las últimas legislaturas.

Teniendo en cuenta que la ILP es una institución meramente propositiva, considero necesario realizar reformas de carácter constitucional y legal, en los siguientes sentidos:

- *Los límites materiales establecidos en el art. 87.3 CE, referidos a las materias reservadas a Ley Orgánica.* Esta restricción no se puede justificar como una extensión de la garantía de la reserva de ley, en cuanto la ILP es una mera

propuesta que no vincula en ningún caso a la competencia legislativa del Parlamento, ni altera el *quorum* necesario para la aprobación de la Ley que recoja la propuesta.

España es uno de los países europeos, con una de las legislaciones más restrictivas en relación a la ILP. Conviene llamar la atención, que en el ámbito de la Unión Europea se ha dictado el Reglamento (UE) n.º 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana; lo que denota un compromiso importante de la UE con la participación ciudadana. En ese sentido, considero que, antes que el desarrollo democrático de la UE imponga obligaciones al Estado español en esta materia, España debería dar un paso adelante y asumir una reforma constitucional que otorgue mayor funcionalidad a la ILP en el sentido de flexibilizar los límites materiales para permitir el ejercicio de la ILP en todas aquellas materias susceptibles de regulación por las Cámaras legislativas.

Ahora bien, si esta propuesta no contara con los respaldos necesarios para impulsar la reforma constitucional del art. 87.3 CE, sería recomendable que la Mesa del Congreso, al realizar el juicio de admisibilidad, haga una interpretación restrictiva de los límites materiales de la ILP previstos en la Constitución, y otorgue mayor trascendencia a la ILP, atendiendo a su relación con los arts. 9.2 y 23.1 CE. Obviamente, asumir esta propuesta requiere de la voluntad política de por parte de los diputados.

- *Límites formales.* El requisito del número de las firmas necesarias para presentar la ILP en el ámbito nacional resulta muy gravoso e impide el ejercicio pleno de la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas. Por ello, conviene asumir una reforma constitucional para rebajar el número de firmas requeridas, siguiendo el ejemplo de algunas legislaciones autonómicas que han atenuado este requisito a fin de favorecer el ejercicio de la ILP en las regiones.
- *Límites procedimentales.* El procedimiento de toma en consideración suele ser la etapa más crítica para la eficacia de la institución. Algunos autores defienden la supresión de este procedimiento en el trámite de la ILP, de forma que se tramite igual que las iniciativas legislativas del Gobierno, para dar así relevancia a la finalidad de participación ciudadana. El Parlamento de Cataluña ha optado por la supresión de la toma en consideración. En mi opinión, la toma en consideración, en sí misma, no afecta a la finalidad de la ILP, siempre que se lleve a cabo un debate parlamentario con la intervención de la Comisión Promotora de la propuesta y se puedan apreciar distintos puntos de vista que culminen con la decisión que más se ajuste al bien común, pues esto es en esencia la democracia. La actual LOILP prevé esta posibilidad: la comparecencia de los proponentes en sede parlamentaria; sin embargo, queda sujeta a la apreciación de

oportunidad que haga la Mesa de Congreso. Considero que la comparecencia de los promotores debería establecerse reglamentariamente desde un momento previo a la admisión para favorecer el diálogo entre la Comisión Promotora y la Mesa del Congreso y así, enriquecer el proceso de toma de decisiones.

- *Compensación estatal de los gastos ocasionados por la ILP.* Si bien la figura de la Compensación estatal de gastos es un incentivo importante para el ejercicio de la ILP, constituiría un mayor aliciente que la LOILP fijara su tramitación una vez que la mesa parlamentaria admite a trámite la proposición de ley y antes de que comience la campaña de recogida de firmas; permitiendo que la Comisión Promotora acceda al menos a un porcentaje del monto de la Compensación, que facilite la difusión de la proposición y la recogida de firmas, que es el objetivo esencial de la regulación de esta figura.

Conviene reflexionar sobre estas ideas, para que la ILP cumpla la función instrumental de canalizar las demandas de los ciudadanos que sus representantes políticos han pasado por alto por falta de conocimiento de las necesidades sociales o de sensibilidad política. La clase política no debería atrincherarse en las garantías de rigidez de la Reforma Constitucional, porque con ello corre el riesgo de convertir la Constitución española en una Constitución de papel, alejada de la realidad socio-política, de la Constitución viva. Por el contrario, debería reconocer a la sociedad civil como un interlocutor válido si quiere fortalecer la legitimidad del Régimen Político que configura la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO ORTIZ, Alicia. 2013: «Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP». *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2013, 6: 66-78.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis. 1977: *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid: Edersa.
- AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. 2013-2014: «Democracia y crisis económica en un mundo global». *Anuario CEIPAZ*, 2013-2014, 39-60.
- ALEXY, Robert. 2007: *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARAGÓN REYES, Manuel. 2008: «Democracia y Parlamento». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 129-155.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. 2006: «La nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2006, 78: 187-218.
- AZNAR GÓMEZ, Hugo. 2004: «Pluralismo y participación ciudadana: la reaparición de la Sociedad Civil». En José Miguel Piquer Marí, Miguel Catalán González, Hugo Aznar, Gabriela Carbonell Benito, Manuel Martínez Sospedra, Manuel Menéndez Alzamora, Joaquín Martín Cubas

- et al.: *Pluralismo: perspectivas políticas y desarrollos normativos*. Valencia: Tirant lo Blanch-Universidad Cardenal Herrera-CEU, 135-166.
- BIGLINIO CAMPOS, M. Paloma. 1985: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales». *Revista de Estudios Políticos*, 1985, 46-47: 289-308.
- BILBAO UBILLOS, Juan María. 2011: «La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas». En Francisco Javier Matia Portilla (coord.): *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 333-388.
- BOBBIO, Norberto. 1985: *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- CABEDO MALLOL, Vicente. 2009: «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: la necesaria reforma de su legislación». *Teoría y Realidad Constitucional*, 2009, 24: 455-476.
- CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria. 2013: «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la Sociedad». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2013, 5: 202-213.
- CRIBADO DE DIEGO, Marcos. 2012: «El proceso constituyente español de 1977-78: un marco político insuficiente en la actualidad». En Antonio Marco Aparicio, Wilhelmi De Cabo de la Vega, Marcos Criado de Diego, Rubén Martínez Dalmau, Albert Noguera Fernández y Roberto Viciano Pastor: *Por una Asamblea Constituyente: una solución democrática a la crisis*. Madrid: Ediciones Sequitur, 49-75.
- CUESTA LÓPEZ, Víctor Manuel. 2007: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Las Palmas de Gran Canaria. Tesis doctoral-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis María. 1982: *El régimen constitucional español*, vol. II. Barcelona: Editorial Labor.
- EUROPA PRESS. 2013: «El Senado aprueba la ley sobre desahucios con el rechazo de toda la oposición», 9 de mayo. <http://www.expansion.com/2013/05/08/economia/1368041630.html> [30 de junio de 2013].
- FREIXES SANJUÁN, Teresa y PORTCHEVA, Eva-María. 2009: «Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE». *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, 2009, 9-10: 37-46.
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús. 2008: «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 416-460.
- GARCÍA GARCÍA, María Jesús. 2010: «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local». *Cuadernos de Derecho Local*, 2010, 24: 7-34.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. 1986: *El estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. 2006: *La iniciativa legislativa popular: guía de uso*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Departament de Relacions Institucionals i Participació.
- GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos. 2011: «Sinopsis artículo 87 CE», febrero. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2> [2 de julio de 2013].
- HELD, David. 1991: *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

- HESSEL, Stéphane. 2011: *¡Indignaos! Un alegato contra la indiferencia y a favor de una insurrección pacífica*. Barcelona: Ediciones Destino.
- IBÁÑEZ MACÍAS, Antonio. 2007: *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Difusión Jurídica y Temas de Actualidad.
- JURADO GILABERT, Francisco. 2011: «Re-construyendo la democracia», mayo. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=127713> [15 de julio de 2013].
- KELSEN, Hans. 2002: *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares.
- LARIOS PATERNA, María Jesús. 2003: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- LARIOS PATERNA, María Jesús. 2008: «Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 183-222.
- MALLAINA GARCÍA, Carmela. 2009: *Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva*. Madrid: Fundación Alternativas.
- MARCO MARCO, Joaquín J. 2006: «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España». *Revista de las Cortes Generales*, 2006, 69: 39-82.
- MARCO MARCO, Joaquín J. 2009: «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)». *Revista General de Derecho Constitucional*, 2009, 8: 2-33.
- MARTÍ, José Luis. 2006: *La República deliberativa. Una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor. 2012: *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI*. Madrid: Fundación IDEAS.
- MARTÍNEZ PULJALTE, Antonio Luis. 2010: «Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, 23: 257-274.
- MEDINA GUERRERO, Manuel. 2011: «La ampliación de la iniciativa legislativa popular». *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 2011, 80: 291-301.
- MORODO LEONCIO, Raúl. 1978: «Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional». *Revista de Derecho Político*, 1978, 1: 5-17.
- MURO I BLAS, Xavier. 2007: «Algunas cuestiones en torno a la Iniciativa Legislativa Popular». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 2007, 19: 361-393.
- NAVARRO, Pedro Antonio. 2012: «La ofensiva taurina del PP: La “fiesta” será declarada “Bien de Interés Cultural” antes de que concluya el año». *El Siglo de Europa*, 2012, 973: 28-29.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. 2012: «La incapacidad de la Constitución española de 1978 como marco jurídico para una transformación democrática». En Marco Aparicio Wilhelmi, Antonio de Cabo de la Vega, Marcos Criado de Diego, Rubén Martínez Dalmáu, Albert Noguera Fernández y Roberto Viciano Pastor: *Por una Asamblea Constituyente: una solución democrática a la crisis*. Madrid: Ediciones Sequitur, 76-96.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes. 2008: «Democracia y participación». *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, 37: 343-370.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes. 2013: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Departamento de Publicaciones-Congreso de los Diputados.
- PÉREZ ROYO, Javier. 2007: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

- PORRAS NADALES, Antonio J. 1994: *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. 2004: *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollos y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1984: *El contrato social*. Introducción de Raúl Cardiel Reyes. México: UNAM.
- RUBIO, Javier. 2013. «Réquiem por una Iniciativa legislativa Popular». *Rescaldos: Revista de Diálogo Social*, 2013. 28: 37-42.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Alejandra. 2011: «Democracia directa en España y la UE, ¿una utopía?». *La Ley*, 2011, vol. 5: 711-718.
- SANJUÁN GARCÍA, Pablo. 2010: «La iniciativa legislativa popular: entre el derecho de participación y la democracia directa». *Lex Nova: La Revista*, 2010, 61: 18-22.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. 1985: «Artículo 87». En Fernando Garrido Falla: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- SARTORI, Giovanni. 2008: *¿Qué es la democracia?* México: Tauros.
- SOTO, Juan Ignacio. 2011: «El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local». *Activitat parlamentària*, 2011, 11: 42-49.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan. 2011: «Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España». En Joan Vintró Castells y Juan María Bilbao Ubillos: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 13-46.
- VÍRGILIA FURURIA, Eduardo. 2012: «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas». En *Constitución y democracia ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III. Madrid: Universitas, 3467-3486.