

# La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía

**Zulima Sánchez**

Professora de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca

---

1. MARCO NORMATIVO. 2. CONTEXTO: NECESIDAD DE LA NORMA. 2.1. La iniciativa legislativa como mecanismo de ampliación de los programas e inquietudes políticas. 2.2. La iniciativa popular como medio de fomento de la participación. 3. LA LEY 1/2006 DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: UNA NORMA VALIENTE. 4. CONCLUSIONES.

---

## 1. Marco normativo

La iniciativa popular es una forma de participación directa que ha sido infravalorada en la práctica participativa de estos primeros años de democracia pese a la exigencia que existía sobre las administraciones a tenor del artículo 9.2 de la Constitución, que les exige una implicación directa en el desarrollo de la participación ciudadana y, por ende, en la utilización de los mecanismos normativos creados al efecto no sólo por la Constitución, sino también por el resto del ordenamiento jurídico. La figura de la iniciativa es, por tanto, un derecho reconocido legalmente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no. La figura de la iniciativa es pues una forma de participación directa en la función política, establecida en nuestra Constitución en el artículo 87.3 y desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.

La Constitución Española consagra la iniciativa como expresión de tal participación ciudadana y la ley orgánica resalta la doble posibilidad que nos brinda esta norma: “Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria”. Este derecho se otorga a los ciudadanos en el ámbito nacional y también en el autonómico. En Cataluña, se aprobó la primera de estas normas por medio de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, que ha sido de-



## Zulima Sánchez

Doctora en Dret, és professora de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca, on imparteix una assignatura en matèria d'associacionisme i participació ciutadana. També ha organitzat cursos extraordinaris en matèria de participació.

Jutge substituïda en els jutjats de Salamanca en les especialitats contenciosa administrativa, instrucció, menors i penal, des de 1999.

Ha publicat nombrosos articles en revistes especialitzades i monografies, entre les quals destaca "Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana", a *Lex Nova* (2004).

Ha participat en projectes de recerca sobre estrangeria (2001-2003) i sobre programes, organització i estratègies electorals dels partits polítics a Amèrica Llatina. També ha estat ponent en congressos nacionals i internacionals.

Ha treballat activament en matèria de participació ciutadana.



rogada por la Ley de la iniciativa legislativa popular que se aprobó a comienzos de 2006 en el marco del artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 18.1.h) de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce, entre los derechos de los ciudadanos, el de "ejercer la iniciativa popular en los términos establecidos por el artículo 70 bis". De este artículo, que fue reformado por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, se desprenden los aspectos fundamentales para la puesta en práctica de la figura:

"2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento. b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento. c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y

cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el interventor general municipal. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.”

Debemos hacer especial hincapié en este último párrafo, que deja abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen la materia de la iniciativa en el ámbito municipal; más adelante haremos referencia a las implicaciones que esto tiene en alguno de los aspectos que pudieran traspasarse de la iniciativa legislativa popular al ámbito municipal si se aprobara dicha norma como la ley así lo exige.

## 2. Contexto: necesidad de la norma

Uno de los factores que llevaron a introducir esta figura de participación en el propio texto constitucional fue la crisis de gobernabilidad que atraviesan los estados democráticos, el desencanto por la vida política, la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones y que requieren que todos los niveles de gobierno comiencen a pensar de nuevo en el ciudadano. Así, desde la propia Unión Europea se advertía en el *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y, entre otras medidas, se apuntaba la figura de la iniciativa popular.

El ámbito local es especialmente adecuado para permitir la participación del ciudadano. Involucrarle en las decisiones municipales acrecienta, sin duda, su espíritu de ciudadanía, su apego a la realidad social y política de su ciudad (el lugar en el que se desarrolla) y es un medio idóneo para fomentar la participación ciudadana. Desarrollaremos a continuación cada uno de estos aspectos.

### 2.1. La iniciativa legislativa como mecanismo de ampliación de los programas e inquietudes políticas

No cabe duda de que la iniciativa legislativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio; pero esta figura de participación también es una forma de solucionar esas distancias entre representantes y representados. Varios son los síntomas que demuestran ese distanciamiento: disminución en el voto o insatisfacción con los programas electorales de los partidos, que no abarcan las necesidades de todo el electorado. Además, existe una disminución en el control de los propios partidos, el funcionamiento interno democrático es menos efectivo de lo que debiera y, por otro lado, el control que ejercen entre sí los partidos no es eficaz. Esta realidad ha justificado la necesidad de introducir en nuestras democracias representativas otras formas de control de la actividad de la Administración y del legislativo que devuelvan el derecho que todos los ciudadanos tienen a un “buen gobierno”. La elaboración de una ley en materia de iniciativa popular que permita la par-



ticipación en el municipio supondrá un fomento participativo en un ámbito en el que antes no se había establecido esta forma de participación.

Debemos recordar que, hasta este momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito del municipio se permitía gracias al propio procedimiento articulado para la actuación reglamentaria y que admitía la participación en varias fases, como la información pública, la de información a los afectados de forma directa por la norma o, en algunos casos, la intervención en la propia elaboración del texto que luego debería seguir el procedimiento de aprobación reglamentaria. La participación ha sido reclamada de manera excepcional en materia urbanística, en la que se requiere a los poderes públicos no sólo para permitir la intervención, sino también para crear un debate en torno al modelo deseado de ciudad, como es el caso de la aprobación de los planes generales de ordenación urbana. La iniciativa popular da un paso más en esta participación, ya que permite que sean los ciudadanos los que propongan el contenido mismo del texto que puede ser aprobado y la materia sobre la que tratará.

**L'àmbit local és especialment adequat per permetre la participació de la ciutadania**

El principal logro de extender la iniciativa legislativa al ámbito local en los términos en los que se ha aprobado esta figura para el ámbito autonómico catalán mediante la Ley 1/2006 es que este mecanismo actúa como herramienta para la lucha contra la inactividad de los gobiernos locales. La iniciativa es una forma de control directo por parte de la ciudadanía de la inactividad de la Administración sin necesidad de acudir a la vía judicial o a instancias administrativas superiores. Por otro lado, es una figura de gran impacto en el insoslayable cuarto poder: el de los medios de comunicación, cuyo impacto mediático es muy importante. Pensemos, por ejemplo, en la necesidad de revisar un plan general de ordenación urbana y que esta situación se prolonga en el tiempo. Los ciudadanos, mediante la iniciativa popular, podrían proponer incluso este plan, que probablemente nunca sería aceptado, pero sí causaría un gran revuelo mediático y social y, sin duda, obligaría al municipio a iniciar el debate del nuevo modelo de ciudad o pueblo que quieren.

## **2.2. La iniciativa popular como medio de fomento de la participación**

El problema de la falta de participación y de implicación de los ciudadanos en lo público es una de las causas de ese distanciamiento entre representantes y representados. Son varios los factores que han llevado a la pasividad ciudadana; existen voces que opinan que esta situación es intencionada, ya que se ha querido mantener a la ciudadanía en una minoría de edad política permanente. La Ley 1/2006 de la Iniciativa Legislativa Popular es, sin duda, una norma elaborada para ciudadanos “mayores de edad” y no sólo eso, sino que fomenta esa participación exigida por la Constitución en el artículo 9.2. La norma escapa de la tentación que afecta a otras figuras de participación que, una vez reconocidas en las normas, se utilizan de manera más bien escasa desde la Administración, y cuyo desarrollo normativo suele ser aún más restrictivo. La iniciativa legislativa popular, como ahora veremos, amplía los derechos reconocidos a los ciudadanos.

### 3. La Ley 1/2006 de la iniciativa legislativa popular: una norma valiente

La Ley de la iniciativa legislativa popular para Cataluña es una ley valiente y comprometida con la obligación que tienen las administraciones de fomentar la participación ciudadana (artículo 9.2 del texto constitucional). Mediante esta norma y su divulgación se alerta de la existencia de una forma de participación ciudadana al alcance de todos que pretende insertar los debates de interés para la ciudadanía en el seno de las instituciones legislativas catalanas; unos debates que, de otro modo, no serían planteados en las cámaras por los partidos con representación. Así se recalca en la propia norma, en su exposición de motivos. Es frecuente que las normas que regulan figuras de participación directa, aunque parezca paradójico, las reconozcan sin temor a las consecuencias que su aplicación práctica pueda tener, por lo que suelen ser restrictivas en el reconocimiento de los derechos, en este caso, en el número de firmas exigidas, las personas que están legitimadas, etc. Por el contrario, nos encontramos aquí con una regulación que apuesta claramente por la utilización de esta figura por parte de los ciudadanos, y qué mejor muestra de ello que las ayudas que los interesados en esta iniciativa pueden solicitar: apoyo jurídico e, incluso, un anticipo económico.

Los mecanismos procedimentales establecidos en la ley hacen que esta figura de participación sea real y efectiva. Pero esta regulación entusiasta no olvida establecer mecanismos de control necesarios para que la participación se ejerza con responsabilidad. Por ese motivo, se es sumamente riguroso con la autenticación de las firmas, con el contenido que debe tener la propuesta o con el control que del proceso realiza la Junta Electoral, y se habilita todo un sistema de recursos y garantías análogos a los establecidos en la legislación electoral.

Por lo que se refiere a las novedades esenciales de la norma, resaltamos tres:

Por un lado, se amplía la edad de participación en la iniciativa de los 18 a los 16 años, lo que supone una apuesta por ayudar a la concienciación de los más jóvenes a involucrarse en la democracia y la política autonómica. Sería sumamente deseable que se reflejara tan valiente ampliación en el ámbito municipal. Decimos que se trata de una redacción valiente por ampliar en gran medida el sujeto del derecho, lo cual también se consigue extendiendo el derecho

**La Llei 1/2006 actua com a eina per fomentar la participació en els governs locals**

a la población inmigrante con residencia legal conforme a la normativa en materia de extranjería. A este respecto, debemos decir que la interacción de los inmigrantes en la comunidad resulta primordial para su integración. Uno de los problemas de las figuras de partici-

pación directa es que, en numerosos casos, se excluye a una gran parte real de la ciudadanía que habita y convive en nuestras ciudades y municipios: los extranjeros. Es necesario que los problemas que surgen en estos nuevos ciudadanos, sus inquietudes y conflictos, puedan ser tenidos en cuenta por los partidos y los representantes, siendo éste el único medio de conseguir una convivencia pacífica.



Otro de los méritos de la norma es más pragmático, pero no por ello menos importante: se trata de facilitar económicamente un proceso que, sin duda, es costoso para los promotores de la iniciativa. Para evitar que la participación decaiga por problemas financieros, se otorga un anticipo que cubre los gastos de la iniciativa. Tampoco el desconocimiento del derecho y de los requisitos procedimentales debiera ser un inconveniente para la iniciativa. Pese a que, en los últimos años, se ha exigido de las administraciones la utilización de un lenguaje más cercano para que el administrado no se pierda en el “idioma del derecho administrativo”, no cabe duda de que la correcta implantación de una norma implica el sometimiento a un procedimiento que no resulta claro para los juristas y que, en muchos casos, se requiere de una familiaridad con el lenguaje de la Administración pública y los principios que rigen el procedimiento. La norma quiere llegar a todos y, por eso, los servicios jurídicos tienen, entre sus funciones, la de prestar asesoramiento y apoyo a la Comisión para cumplir con los requisitos formales, lo cual no implica que sea este servicio el que se encargue de elaborar los textos que se sometan a iniciativa, sino el de asesorar en cómo hacerlo.

**La nova Llei permet la participació sense entrebancs, la fomenta amb el degut control que requereix la participació directa de la ciutadania en el poder legislatiu autònomic**

## 4. Conclusiones

Con la aprobación de esta ley se rompe con la tendencia de crear “con miedo” figuras de participación que en lugar de favorecerla la controlen más. La Ley catalana 1/2006 permite de verdad esta forma de participación, sin trabas ni cortapisas, la fomenta con el debido control que requiere la participación directa de la ciudadanía en el poder legislativo autonómico. Sin duda, pensamos que esta norma debería ser el modelo a seguir a la hora de elaborar la norma que habilite la iniciativa en el ámbito local, no sólo en Cataluña, sino en las demás comunidades autónomas. La Unión Europea ha comenzado un proceso de acercamiento entre las instituciones y los ciudadanos: como solución al déficit democrático se propone utilizar mecanismos de democracia directa. La figura de la iniciativa a escala europea revitalizaría la participación y su utilización en el ámbito local resulta ineludible, puesto que así lo exige la propia Ley en la disposición final 1.<sup>a</sup>, con su llamamiento a la aprobación de una nueva norma que regule estos aspectos en el ámbito municipal.