

# **Democracia Semidirecta en España**

**Estudio y Propuestas para una Participación Ciudadana  
Efectiva mediante Iniciativas Legislativas Populares y  
Referéndum de Iniciativa Popular**

**(Un análisis normativo, institucional y práctico a nivel estatal,  
autonómico y local)**

**ASOCIACION DEMOCRACIA Y DERECHOS POR LA DEMOCRACIA  
REAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO**

SEPTIEMBRE 2025

**Informe elaborado por la ASOCIACION DEMOCRACIA Y DERECHOS POR LA DEMOCRACIA REAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO**

Obra bajo licencia Creative Commons  
[Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



**Datos de contacto**

ASOCIACION DEMOCRACIA Y DERECHOS POR LA DEMOCRACIA REAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CIUDADANO

C/ Antonio Machado, 17 – 7A

28035, Madrid, España

Teléfono: 629427927

E-mail: [info@democraciareal.com](mailto:info@democraciareal.com)

Web: [www.democraciareal.com](http://www.democraciareal.com)



## Contenido

<b>DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: MARCO CONSTITUIONAL, HERRAMIENTAS Y BENEFICIOS.....</b>	<b>5</b>
<b>LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y SUS HERAMIENTAS .....</b>	<b>5</b>
1. <b>A nivel estatal:</b> .....	5
2. <b>A nivel autonómico:</b> .....	5
3. <b>A nivel local (municipal):</b> .....	6
<b>BENEFICIOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA .....</b>	<b>6</b>
1. <b>Mayor control ciudadano:</b> .....	6
2. <b>Fomento del consenso político:</b> .....	6
3. <b>Incremento de la responsabilidad política:</b> .....	7
4. <b>Participación ciudadana activa:</b> .....	7
5. <b>Adaptabilidad y modernización del sistema político:</b> .....	7
<b>Tabla Artículos clave de la CE78</b> .....	7
<b>OBJECCIONES A LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.....</b>	<b>8</b>
1. <b>El pueblo no está maduro: es emocional, manipulable y no sabe lo que quiere</b> .....	8
2. <b>La gente no lo pide</b> .....	9
3. <b>La democracia semidirecta vacía de poder a los representantes</b> .....	9
4. <b>Los referendos e iniciativas son peligrosos porque permiten a “no expertos” tomar decisiones importantes</b> .....	10
5. <b>La democracia semidirecta es inviable en España por el tamaño de su población</b> .....	10
<b>MEJORAS SIN MODIFICACION DE LA CE78 .....</b>	<b>12</b>
<b>Introducción</b> .....	12
<b>A nivel nacional</b> .....	12
<b>A nivel autonómico</b> .....	12
<b>Conclusión</b> .....	13
<b>MEJORAS EN AMBITO NACIONAL .....</b>	<b>14</b>
1. <b>Iniciativa Legislativa Popular (ILP):</b> .....	14
• <b>Materias excluidas:</b> .....	14
○ <b>Situación actual:</b> .....	14
○ <b>Propuesta de mejora:</b> .....	15
• <b>Trámite parlamentario:</b> .....	15
○ <b>Situación actual:</b> .....	15
○ <b>Propuesta de mejora:</b> .....	15
• <b>Iniciativas concurrentes:</b> .....	16
○ <b>Situación actual:</b> .....	16
○ <b>Propuesta de mejora:</b> .....	16



2. Referéndum de iniciativa popular:.....	16
• Situación actual: .....	16
• Propuesta de mejora: .....	17
<b>MEJORAS EN AMBITO AUTONOMICO.....</b>	<b>18</b>
1. Iniciativa Legislativa Popular (ILP) Autonómica.....	21
• Situación actual: .....	21
• Propuesta de Mejora: .....	22
2. Referéndum de iniciativa popular Autonómico.: .....	22
• Situación actual: .....	22
• Propuesta de Mejora: .....	23
<b>MEJORAS EN AMBITO LOCAL .....</b>	<b>24</b>
1. Iniciativa Legislativa Popular (ILP):.....	24
1.1 Situación actual .....	24
1.2 Propuesta de mejorar .....	24
2. Consulta Popular:.....	25
2.1 Situación actual .....	25
2.2 Propuesta de mejora .....	26
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>27</b>
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>28</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>29</b>



## **DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: MARCO CONSTITUIONAL, HERRAMIENTAS Y BENEFICIOS.**

### **LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y SUS HERAMIENTAS**

La democracia directa, en su forma más pura, permite que los ciudadanos tomen decisiones políticas sin intermediación de representantes. En los sistemas actuales, se traduce en mecanismos de democracia semidirecta, que permiten a la ciudadanía intervenir directamente en el proceso legislativo o en decisiones relevantes, complementando la democracia representativa.

En el caso español, las principales herramientas de democracia semidirecta son la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y el Referéndum de iniciativa popular (RPIP) si bien, cuando la consulta se realiza sobre el total del censo electoral, en sus distintos ámbitos territoriales, es más preciso hablar de Referéndum.

La aplicación de estas herramientas se distribuye en los distintos niveles del Estado:

#### **1. A nivel estatal:**

1. La ILP estatal está regulada por el artículo 87.3 CE78. Permite presentar proposiciones de ley con al menos 500.000 firmas y sobre asuntos que no sean materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Este artículo se desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, que añade restricciones adicionales, excluyendo las materias mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución (Presupuestos generales del estado)
2. El referéndum consultivo está previsto en el artículo 92 CE. Solo puede ser convocado por el Rey a propuesta del presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso, y no es vinculante, aunque el ar. 92.1 plantea que “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, regula las distintas modalidades de referéndum, si bien no se contempla que la posibilidad de un Referéndum consultivo sobre temas de especial trascendencia a nivel nacional planteados por iniciativa popular.

#### **2. A nivel autonómico:**

3. Las comunidades autónomas pueden regular ILPs autonómicas mediante sus estatutos y leyes propias, sobre sus áreas de competencia sin mayores restricciones, salvo las que las propias autonomías deseen aplicarse.
4. Sobre el Referéndum consultivo a nivel autonómico, relativo a sus áreas de competencias, no tiene limitaciones, salvo la formalidad del visto bueno del gobierno nacional. Algunas CCAA (como Cataluña, Baleares o Navarra) prevén consultas populares autonómicas, dirigidas a colectivos



y listados de ciudadanos previamente apuntados, pero toda consulta con características de referéndum debe ser autorizada por el Estado (art. 149.1. 32ª CE).

### 3. A nivel local (municipal):

5. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 18.1.h) se recogen como derecho de los vecinos el “Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis”. Siempre sobre el ámbito de las competencias municipales. Este artículo 70.bis regula la ILP en los ayuntamientos, exigiendo un exagerado nivel de firmas que avalen la iniciativa, lo hace en la práctica inviable su uso.
6. Sobre los referéndums locales por iniciativa popular, el artículo 70 bis. 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local permite que las iniciativas legislativas populares pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local.

## BENEFICIOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La implementación de mecanismos de democracia semidirecta —como los Referéndum de iniciativa popular y las iniciativas legislativas populares— constituye una herramienta clave para revitalizar y profundizar la calidad democrática del sistema político español. Esta forma de participación, complementaria a la democracia representativa, encuentra respaldo en varios preceptos constitucionales que legitiman la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

### 1. Mayor control ciudadano:

La posibilidad de intervenir directamente en decisiones políticas relevantes —por medio de Referéndum de iniciativa popular y otras fórmulas de participación— dota a la ciudadanía de instrumentos efectivos para supervisar la actuación de sus representantes. Este control ciudadano se fundamenta en el artículo 23.1 CE, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, tanto directamente como por medio de representantes. Asimismo, el artículo 92.1 CE prevé la figura del referéndum consultivo estatal para decisiones políticas de especial trascendencia, reconociendo una forma de expresión directa de la voluntad popular.

### 2. Fomento del consenso político:

La existencia de herramientas como las iniciativas legislativas populares (art. 87.3 CE) y la previsión de referéndums impulsa a los responsables públicos a buscar decisiones más inclusivas. Saber que una determinada medida podría ser cuestionada en un Referéndum de iniciativa popular genera incentivos para alcanzar acuerdos amplios y legítimos. De este modo, la deliberación política se



enriquece, se modera el debate y se evitan posiciones extremas, favoreciendo así la estabilidad institucional.

### 3. Incremento de la responsabilidad política:

Los mecanismos de democracia semidirecta favorecen una mayor rendición de cuentas, dado que los representantes saben que sus decisiones pueden ser revocadas, corregidas o fiscalizadas mediante instrumentos de participación directa. Esta dinámica fortalece el vínculo representativo y limita la adopción de decisiones arbitrarias o alejadas del interés general. Todo ello se inserta en la lógica del artículo 9.2 CE, que obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política.

### 4. Participación ciudadana activa:

El ejercicio de derechos políticos no se agota en el voto cada cuatro años. Al abrir cauces de participación directa, se estimula el compromiso de la ciudadanía con los asuntos públicos, promoviendo una democracia más viva y dinámica. La participación activa no solo mejora la calidad de las decisiones, sino que también fortalece la cohesión social y la confianza en las instituciones. Esta perspectiva está claramente recogida en los artículos 9.2 CE y 23.1 CE, que mandatan y protegen la implicación ciudadana en los procesos democráticos.

### 5. Adaptabilidad y modernización del sistema político:

En contextos de crisis de representación o desafección política, los instrumentos de democracia semidirecta actúan como válvulas de actualización institucional. Permiten canalizar demandas sociales emergentes y reformar normas o políticas que han quedado obsoletas. Así, el sistema se adapta a nuevas realidades con mayor flexibilidad, en línea con el principio de participación democrática consagrado en el artículo 1.1 CE, que define a España como un Estado social y democrático de Derecho basado en la soberanía popular y en su Preámbulo "Establecer una sociedad democrática avanzada".

En resumen, la democracia semidirecta no pretende sustituir al parlamentarismo, sino complementarlo y corregir sus carencias. Proporciona mecanismos eficaces para fortalecer la legitimidad democrática, ampliar el control ciudadano y acercar las instituciones a la sociedad. En el marco de la CE78, su desarrollo normativo y práctico encuentra apoyo en una arquitectura constitucional que reconoce la participación ciudadana como pilar esencial del sistema democrático.

## Tabla Artículos clave de la CE78

Artículo	Contenido	Relación con democracia semidirecta
----------	-----------	-------------------------------------



Art. 1.1	España es un Estado social y democrático de Derecho	Base para la soberanía popular y participación directa
Art. 9.2	Mandato a los poderes públicos de facilitar la participación	Justifica legalmente consultas e ILPs
Art. 23.1	Derecho fundamental a participar en asuntos públicos	Ampara tanto participación directa como representativa
Art. 87.3	Regulación de la iniciativa legislativa popular	Reconoce expresamente mecanismos de propuesta ciudadana
Art. 92	Referéndum consultivo estatal	Ejemplo constitucional de participación directa
Art. 149.1.32ª	Competencia estatal exclusiva para autorizar referéndums	Límite que condiciona su ejercicio desde las CCAA y ayuntamientos

## OBJECCIONES A LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Los argumentos en contra de la democracia semidirecta —incluyendo la iniciativa legislativa popular (ILP) y el Referéndum de iniciativa popular — suelen agruparse en cinco grandes objeciones, provenientes tanto de sectores políticos como de ciertos enfoques doctrinales. A continuación, se exponen estas cinco razones y una refutación de cada una, apoyada en doctrina y experiencias comparadas:

### 1. El pueblo no está maduro: es emocional, manipulable y no sabe lo que quiere

Crítica: Es frecuente escuchar desde ciertos sectores políticos e intelectuales, especialmente del ámbito progresista, que no se puede dejar al pueblo la responsabilidad de decidir directamente sobre leyes o asuntos de interés general. Se afirma que los ciudadanos son volubles, fácilmente manipulables por las emociones, por los medios o las redes sociales, y que carecen de madurez colectiva suficiente para tomar decisiones sensatas. En resumen, se sugiere que el pueblo “no está preparado” porque no sabe lo que quiere y es proclive a dejarse llevar por el populismo o la desinformación. Se teme que las masas voten movidas por emociones, impulsos populistas o campañas demagógicas. La democracia semidirecta, en este marco, se ve como una amenaza porque pondría en manos de una ciudadanía voluble y fácilmente manipulable decisiones de gran calado.

Refutación: Esta visión es profundamente injusta y desmentida por los propios hechos. En España, aunque no se ha ofrecido al pueblo la posibilidad de participar en referéndums o iniciativas legislativas más allá de casos muy puntuales y controlados, sí hay abundante evidencia del comportamiento ejemplar del pueblo español cuando ha sido llamado a colaborar. Basta recordar la generosidad y organización ciudadana ante catástrofes naturales en otros países, o el extraordinario comportamiento del pueblo valenciano y de toda España durante la DANA, donde la sociedad civil respondió con eficacia, empatía y madurez.



Lejos de actuar de forma impulsiva o irresponsable, la ciudadanía ha demostrado estar más a la altura que muchas veces sus propios representantes. El argumento de la inmadurez popular no es más que un prejuicio paternalista, que deslegitima la participación democrática directa para mantener el monopolio del poder por parte de las élites. Decidir no es un privilegio de expertos ni de iluminados, sino un derecho inherente a la soberanía popular. El pueblo español está más que preparado: lo que falta es que le dejen ejercer ese poder.

## **.2. La gente no lo pide**

Crítica: En la derecha política, es habitual oír que la democracia semidirecta no es una demanda popular, que nadie la reclama. Y la izquierda lo ha argumentado para captar votos, aunque en siempre ha pensado que nadie mejor que los representantes electos para saber que quiere y necesita el pueblo.

Refutación: Este argumento confunde causa y consecuencia. El pueblo no reclama algo que se le ha ocultado, desactivado o vaciado de contenido durante décadas. En España, los instrumentos de participación directa han sido formalmente reconocidos, pero en la práctica han sido bloqueados, inoperantes o vaciados de efecto real.

Un dato demoledor: de las 152 iniciativas legislativas populares presentadas ante el Congreso desde 1984, sólo 2 han sido aprobadas como ley en más de 40 años. La mayoría han sido rechazadas de entrada por la Mesa del Congreso, a menudo por motivos políticos, aunque cumplieran todos los requisitos formales. Esto genera frustración y desincentiva la participación de la sociedad civil, que percibe estas herramientas como meramente simbólicas o inútiles.

En el ámbito municipal y autonómico, las dificultades son aún mayores: los reglamentos de participación ciudadana rara vez habilitan mecanismos eficaces para que los vecinos puedan promover normas o forzar consultas. En muchos ayuntamientos y autonomías, ni siquiera existe un procedimiento claro para que una iniciativa ciudadana llegue a pleno.

No es que la ciudadanía no quiera participar, es que el sistema ha sido diseñado para hacerle creer que no puede. La falta de demanda no es desinterés, sino resultado de décadas de exclusión práctica.

## **3. La democracia semidirecta vacía de poder a los representantes**

Crítica: Muchos políticos, tanto en público como en privado, expresan su temor a que la democracia semidirecta debilite la función de las cámaras legislativas. Alegan que compartir la iniciativa legislativa con la ciudadanía, o someter ciertas leyes a referéndum, vacía de contenido el papel del representante electo, rompe la lógica del parlamentarismo y convierte el mandato representativo en un trámite residual. Algunos van más allá y consideran que se erosiona el principio de representación en favor de un “decisionismo plebiscitario” sin garantías.



Refutación: Esta objeción parte de una visión cerrada y monopolística del poder político. En realidad, la democracia semidirecta no sustituye al Parlamento, sino que lo complementa, lo corrige y lo refuerza. Se trata de devolver a los ciudadanos una parte del protagonismo que les pertenece como titulares de la soberanía. No es una negación de la representación, sino una herramienta para perfeccionarla cuando esta falla.

Como señaló el constitucionalista Pedro de Vega, no deben considerarse “intrínsecamente perversas ni disfuncionales para la democracia representativa” las instituciones de democracia directa, sino que pueden actuar como “correctores de los defectos del sistema” representativo. Son válvulas de oxígeno democrático frente al cierre de la agenda parlamentaria y la rigidez de los partidos políticos.

La Iniciativa Legislativa Popular, por ejemplo, no legisla por sí misma, pero permite introducir en el debate parlamentario temas que la partitocracia tiende a ignorar —como ocurrió con la ILP sobre la dación en pago o la ley de eutanasia, que nacieron en la sociedad civil antes de ser recogidas por los partidos—. Del mismo modo, los referendos permiten contrastar directamente ciertas decisiones con la voluntad popular cuando estas afectan derechos fundamentales, recursos públicos estratégicos o cuestiones de profundo desacuerdo social.

Además, en un sistema donde el ejecutivo controla en buena medida el legislativo a través de la disciplina de partido, la democracia semidirecta permite reequilibrar los poderes y devolver capacidad de iniciativa al conjunto de la ciudadanía. No debilita al Parlamento, lo hace más permeable, más representativo y más legítimo.

El miedo a compartir poder con el pueblo no es una defensa del parlamentarismo, sino del privilegio. Una representación que no acepta ser limitada por mecanismos democráticos está más cerca de la oligarquía que de la democracia.

#### **4. Los referendos e iniciativas son peligrosos porque permiten a “no expertos” tomar decisiones importantes**

Crítica: Se afirma que las decisiones deben tomarlas especialistas, y que abrirlas al conjunto del pueblo puede generar errores o populismo normativo.

Refutación: La experiencia internacional (Suiza, algunos estados de EE.UU., ciertos estados de la Unión Europea como Bulgaria, Croacia, República Checa y Suecia) demuestra que los ciudadanos son perfectamente capaces de discernir y decidir en asuntos clave. Además, la deliberación pública y el debate previo a un referéndum suelen tener efectos pedagógicos y democratizantes. El elitismo tecnocrático no garantiza mejores decisiones, como bien lo muestran numerosas leyes mal diseñadas desde el poder.

#### **5. La democracia semidirecta es inviable en España por el tamaño de su población**

Crítica: Una de las objeciones más repetidas, especialmente en círculos técnicos o institucionales, es que la democracia semidirecta no es posible en un país como España porque somos casi 50 millones de personas. Se dice que sería inmanejable organizar procesos de participación masiva, que no se pueden hacer “asambleas populares” con



millones de ciudadanos y que, en cualquier caso, Suiza funciona porque son apenas 8 millones y tienen una tradición histórica muy específica.

Refutación: Este argumento parte de un profundo malentendido sobre el funcionamiento real de la democracia semidirecta. En primer lugar, no se trata de organizar asambleas multitudinarias donde millones de personas debatan en plazas públicas, como si estuviéramos en un ágora del siglo V A.C... La democracia semidirecta moderna no es asamblearia, sino institucionalizada: se articula a través de mecanismos jurídicos y técnicos bien definidos, como la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y los Referéndums de iniciativa ciudadana.

Ambos instrumentos son perfectamente aplicables en países de gran tamaño. Un ejemplo rotundo es California, con casi 40 millones de habitantes y una democracia semidirecta altamente desarrollada: cada año los ciudadanos pueden presentar propuestas legislativas (ballot initiatives), revocar leyes, e incluso cesar a cargos públicos (recall). El tamaño de la población no ha impedido ni la participación masiva ni la implementación de resultados vinculantes.

Por último, se olvida que el tamaño de una democracia no debería ser argumento para excluir la participación directa, sino para organizarla mejor. Si millones de ciudadanos pueden votar en elecciones generales en un solo día, también pueden hacerlo para referendar leyes o proponerlas, con mecanismos garantistas y bien diseñados. De hecho, en democracia, cuantos más habitantes haya, más necesaria es la participación directa, para contrapesar la distancia y el cierre que a menudo genera la representación.



## MEJORAS SIN MODIFICACION DE LA CE78

### Introducción

Las propuestas que se presentan a continuación tienen como objetivo reforzar la participación ciudadana en el ámbito estatal mediante los instrumentos de Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y Consulta Popular (referéndum consultivo).

Todas ellas se formulan sin necesidad de reformar la Constitución Española de 1978 (CE78), ya que se inscriben plenamente en el marco normativo y competencial vigente.

Concretamente, estas mejoras implican:

#### A nivel nacional.

La modificación de dos leyes orgánicas:

- La Ley Orgánica 3/1984, de regulación de la ILP.
- La Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum.
- Y la reforma de normas parlamentarias, en particular:
  - El Reglamento del Congreso de los Diputados.
  - Y, en su caso, el Reglamento del Senado, si se opta por extender la participación ciudadana a esa Cámara.

Dado que se trata de leyes orgánicas, su modificación solo requiere mayoría absoluta del Congreso, conforme al artículo 81.2 CE, y no requiere referéndum ni reforma constitucional.

Del mismo modo, los reglamentos parlamentarios pueden modificarse por mayoría de cada Cámara, conforme a sus propias disposiciones internas.

#### A nivel autonómico.

La modificación de los Estatutos de Autonomía, que tienen rango de ley orgánica (art. 147.3 CE), para incluir:

- la ILP autonómica,
- el referéndum de iniciativa popular en el ámbito competencial autonómico y acorde a art 92 CE78,
- y otros mecanismos de democracia participativa.

Estas reformas deben aprobarse por las Cortes Generales mediante ley orgánica, conforme al art. 152.2 CE.

La aprobación o modificación de leyes autonómicas que desarrollen:

- la ILP autonómica,



- el referéndum de iniciativa popular en el ámbito competencial autonómico y acorde a art 92 CE78,
- y otros mecanismos de democracia participativa.
- La reforma de los reglamentos de los parlamentos y asambleas autonómicas para establecer mecanismos claros de tramitación, validación y debate.

## **Conclusión**

Estas propuestas, por tanto, son plenamente viables desde el punto de vista jurídico y político, y permitirían avanzar en el fortalecimiento de la democracia semidirecta en España sin alterar la arquitectura constitucional del sistema parlamentario y permitirían avanzar sin modificar la CE78 hacia un modelo más participativo, en el que la ciudadanía tenga un papel directo en la formación de la voluntad legislativa, mediante la ILP y el referéndum de iniciativa popular.



## MEJORAS EN AMBITO NACIONAL

Para mejorar la participación ciudadana a nivel nacional en España, especialmente mediante la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y el Referéndum de iniciativa popular, es esencial identificar y proponer modificaciones en el marco legal vigente que faciliten y amplíen estas herramientas de democracia directa. Las presentes propuestas legislativas tienen como finalidad ampliar los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el ordenamiento jurídico español, mediante la introducción de una nueva modalidad de Iniciativa Legislativa Popular: ésta solo contendría la solicitud de referéndum consultivo de iniciativa popular (ILPR). Esta figura permitiría a la ciudadanía promover la convocatoria de un referéndum consultivo estatal sobre decisiones políticas de especial trascendencia, conforme al artículo 92.1 de la Constitución Española de 1978 (CE78).

La iniciativa no desplaza la competencia exclusiva del Presidente del Gobierno para proponer formalmente el referéndum ante el Rey, conforme al artículo 92.2 CE, sino que articula un cauce de impulso legislativo ciudadano que, previa recogida de firmas y validación por el Congreso, active la posibilidad de que dicha propuesta sea tomada en consideración. Este instrumento fortalece el principio de soberanía popular (art. 1.2 CE) y el derecho de participación política directa (art. 23.1 CE).

Junto con la nueva figura de la Iniciativa Legislativa Popular de solicitud de referéndum consultivo (ILPR), se propone también una segunda modalidad participativa: la Iniciativa Legislativa Popular con Referéndum Consultivo incorporado (ILPC). Esta permite a la ciudadanía formular una proposición de ley que incluya expresamente una solicitud para someter el contenido esencial de la iniciativa a referéndum consultivo previo al debate en Cortes. Con ello se refuerza el vínculo entre la deliberación parlamentaria y la decisión ciudadana directa, sin vulnerar las competencias del Presidente del Gobierno, a quien sigue correspondiendo, conforme al artículo 92.2 CE, la iniciativa formal de convocatoria con autorización del Congreso. Esta modalidad proporciona mayor visibilidad, respaldo y legitimidad democrática a las propuestas legislativas ciudadanas y consolida una vía de participación semidirecta dentro del marco constitucional.

### 1. Iniciativa Legislativa Popular (ILP):

La ILP permite que los ciudadanos presenten proposiciones de ley respaldadas por al menos 500.000 firmas, según el artículo 87.3 de la Constitución Española de 1978 (CE78). Sin embargo, existen restricciones significativas que limitan su aplicación y eficacia.

- **Materias excluidas:**

- **Situación actual:**

- La CE78 establece que la ILP no procede en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que regula la ILP, amplía estas exclusiones a temas económicos, como los contemplados en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución, referentes a la planificación económica



general y a los Presupuestos Generales del Estado. Esta ampliación limita la capacidad de los ciudadanos para influir en decisiones económicas fundamentales.

- **Propuesta de mejora:**
  - Modificar la Ley Orgánica 3/1984 para eliminar las restricciones adicionales impuestas a las ILP más allá de los temas contenidos en el CE78 en su artículo 87.3, permitiendo que los ciudadanos puedan presentar iniciativas relacionadas con la planificación económica y proponer enmiendas a los Presupuestos Generales del Estado.
- **Trámite parlamentario:**
  - **Situación actual:**
    - Actualmente, una vez presentada una ILP, corresponde a la Mesa del Congreso decidir sobre su admisión y posterior debate. El artículo 126.5 del Reglamento del Congreso establece que se preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley. Esto otorga a los representantes la facultad de vetar iniciativas populares, incluso si cumplen con todos los requisitos formales para su trámite.
  - **Propuesta de mejora:**
    - Modificar el artículo decimotercero.1 de la Ley Orgánica 3/1984 cuya nueva redacción podría ser: Artículo decimotercero. Tramitación parlamentaria: “1. Recibida la notificación que acredita haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición que quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para debate en la próxima sesión, entendiéndose otorgada de forma automática su toma en consideración, sin necesidad de acuerdo expreso.”
    - Reformar el artículo 126.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados con la siguiente redacción:
      - “Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno. No obstante, las proposiciones de ley presentadas mediante iniciativa legislativa popular, una vez verificados todos los requisitos legales, serán automáticamente incluidas en el orden del día del Pleno



para su debate en la siguiente sesión ordinaria, sin necesidad de toma en consideración expresa.”

- Estos cambios garantizan que las iniciativas ciudadanas reciban atención institucional y deliberación pública, fortaleciendo así la función representativa de las Cortes y el derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución Española.
- **Iniciativas concurrentes:**
  - **Situación actual:**
    - Actualmente, una vez presentada una ILP, el artículo 5.2.d) y f) de la Ley Orgánica 3/1984 establece que una ILP será inadmitida si ya existe en el Congreso o el Senado: 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. O un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto en trámite de enmiendas u otro más avanzado. Esta disposición puede bloquear permanentemente iniciativas populares.
  - **Propuesta de mejora:**
    - Eliminar los apartados d) y f) del artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/1984 para permitir que las ILP puedan ser tramitadas y debatidas independientemente de la existencia de proyectos similares en curso, fortaleciendo así la participación ciudadana en el proceso legislativo.

## 2. Referéndum de iniciativa popular:

- **Situación actual:**
  - El artículo 92.1 de la Constitución Española de 1978 (CE78) establece que pueden ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos las decisiones políticas de especial trascendencia, siempre que así lo decida el Presidente del Gobierno con la autorización previa del Congreso de los Diputados. Este precepto no excluye que una iniciativa legislativa popular pueda promover indirectamente esa consulta, a través de una proposición formalizada y debidamente tramitada.
  - El artículo 92.2 de la Constitución Española de 1978 (CE78) reserva en exclusiva al Presidente del Gobierno la iniciativa para convocar un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
  - El artículo 92.3 CE y el artículo 149.1. 32ª CE otorgan al Estado la competencia exclusiva sobre la autorización de referéndum, incluidos los promovidas por comunidades autónomas y entidades locales.
  - La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, regula las distintas modalidades de referéndum, incluyendo las de ámbito municipal, que también requieren la autorización expresa del Gobierno de la Nación.
  - Por su parte, la Ley Orgánica 3/1984, de iniciativa legislativa popular, no contempla la posibilidad de incorporar una propuesta de Referéndum



Consultivo de Iniciativa Popular vinculada, o no, a la iniciativa legislativa popular.

- **Propuesta de mejora:**

- Modificar el artículo primero de la Ley Orgánica 3/1984 con la siguiente posible redacción “Artículo 1. Objeto de la presente Ley Orgánica.
  - Los ciudadanos españoles mayores de edad que figuren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.
  - La iniciativa legislativa popular podrá adoptar las siguientes modalidades:
    - a) ILP. Iniciativa legislativa popular sin referéndum asociado. Proposición de ley formulada por la ciudadanía conforme a esta ley, sin que se prevea su sometimiento a Referéndum.
    - b) ILPC. Iniciativa legislativa popular con solicitud de referéndum consultivo incorporado. La proposición de ley podrá incorporar, de forma expresa y motivada, una propuesta de convocatoria de un Referéndum Consultivo de Iniciativa Popular sobre el contenido esencial de la iniciativa. En este caso, y conforme al artículo 92 de la Constitución y la legislación estatal aplicable, el Presidente del Gobierno, previo acuerdo por mayoría absoluta de las Cortes Generales y con la autorización del Congreso, podrá proponer su convocatoria.
    - c) ILPR, Iniciativa legislativa popular con objeto exclusivo de solicitud de referéndum consultivo. Los ciudadanos podrán promover una iniciativa popular cuyo único contenido sea solicitar del Congreso de los Diputados que inste al Presidente del Gobierno a proponer la convocatoria de un referéndum consultivo, conforme al artículo 92.1 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1980. La iniciativa deberá referirse a una decisión política de especial trascendencia, no excluida por la Constitución ni por ley orgánica, y contendrá una formulación clara y precisa de la pregunta a someter a consulta.”
- Modificar el artículo sexto de la Ley Orgánica 2/1980 que podría tener la siguiente redacción: “Artículo sexto.
  - El referéndum consultivo previsto en el artículo 92.1 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta a solicitud del Presidente del Gobierno o mediante una Iniciativa Legislativa Popular de solicitud de referéndum consultivo, presentada conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1984, y aprobada por el Congreso también por mayoría absoluta. La solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta. “



## MEJORAS EN AMBITO AUTONOMICO

Sobre las Iniciativas Legislativas Populares la Constitución Española de 1978 (CE78) permite a las comunidades autónomas regular la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y otras formas de participación ciudadana dentro del ámbito de sus competencias legislativas. Esta posibilidad se sustenta en una base constitucional sólida, leyes orgánicas y sentencias del tribunal constitucional:

- El artículo 87.3 CE regula la ILP a nivel estatal, pero no excluye ni prohíbe su reconocimiento en el ámbito autonómico.
- Los artículos 147, 148 y 149 CE facultan a las comunidades autónomas para asumir competencias legislativas propias, incluyendo aquellas relacionadas con la organización institucional y la participación ciudadana.
- El artículo 9.2 CE establece el deber de los poderes públicos de facilitar la participación política, económica, cultural y social de los ciudadanos.
- El artículo 23.1 CE reconoce como derecho fundamental la participación en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes.
- La Ley Orgánica 3/1984, que no impide la existencia de ILPs autonómicas.
- Además, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha avalado expresamente esta posibilidad: La STC 89/1984, la STC 76/1994 y especialmente la STC 31/2010 establecen que las comunidades autónomas pueden regular la ILP siempre que se circunscriba a materias de su competencia y respete el marco constitucional y legal estatal.

En consecuencia, muchas comunidades autónomas han incluido provisiones sobre ILP en sus Estatutos de Autonomía, desarrolladas posteriormente mediante leyes autonómicas específicas y los reglamentos de sus respectivos parlamentos.

Sobre los Referéndum. En lo relativo a los Referéndum de iniciativa popular, varias comunidades autónomas han intentado establecer mecanismos de participación directa sobre cuestiones de interés autonómico, recurriendo a figuras como:

- “Consulta popular no referendaria”
- “Proceso participativo”
- “Votación ciudadana”

Estas fórmulas han sido empleadas con la finalidad de evitar la calificación jurídica de “referéndum”, recurriendo a mecanismos alternativos al procedimiento electoral oficial y, en particular, sin convocar al conjunto del censo electoral, sino únicamente a las personas que se inscriben voluntariamente en un registro previo de interesados. Esta modalidad genera un sesgo estructural en la muestra de participantes, puesto que no representa al cuerpo electoral en su conjunto, sino a un subconjunto autoseleccionado con una determinada motivación política o afinidad hacia la convocatoria, lo que desnaturaliza su carácter democrático y puede convertirla en una herramienta de legitimación dirigida.



El objetivo político de estas iniciativas ha sido eludir la necesidad de autorización estatal prevista en el artículo 149.1. 32.ª CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la convocatoria de r por vía de referéndum.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en sentencias clave como la STC 103/2008, la STC 31/2010 y la STC 31/2015, ha fijado una doctrina clara:

- La calificación jurídica de una consulta no depende de su denominación formal, sino de su contenido, estructura y efectos. Si se convoca a todo el cuerpo electoral mediante voto organizado, la consulta tiene naturaleza de referéndum y, por tanto, requiere autorización previa del Estado.

Esta interpretación limita el margen de actuación de las comunidades autónomas para diseñar mecanismos de democracia directa con apariencia de legalidad fuera del control estatal, y refuerza el principio de unidad del poder de convocatoria de consultas con trascendencia política general.

Adicionalmente, no todas las comunidades autónomas han incluido en sus Estatutos de Autonomía la posibilidad de celebrar referéndums. Esta ausencia obedece tanto a decisiones políticas como a la distribución competencial asumida en cada reforma estatutaria.

En todo caso, el marco constitucional vigente permite que una comunidad autónoma incluya en su Estatuto y desarrolle legalmente la celebración de Referéndum de iniciativa popular autonómicos de carácter consultivo, siempre que:

- Se refieran a materias de competencia autonómica,
- Sean autorizadas por el Estado,
- Y respeten los principios constitucionales y los límites fijados por el Tribunal Constitucional.

Este esquema resume la base legal constitucional y el procedimiento que permite a una comunidad autónoma incluir en su Estatuto y desarrollar legalmente la celebración de referéndums consultivos autonómicos, siempre con autorización del Estado.

#### 1. Base constitucional

Artículo	Contenido	Función jurídica
Art. 23.1	Derecho fundamental de participación política	Ampara tanto la participación directa como representativa
Art. 9.2	Obligación de los poderes públicos de facilitar la participación	Fundamento para legislar sobre democracia participativa
Art. 149.1.32ª	Competencia exclusiva del Estado para autorizar referéndums	Bloquea cualquier convocatoria autonómica sin autorización estatal



Art. 149.3	Competencias no atribuidas al Estado pueden ser asumidas por las CCAA	Base para que las CCAA propongan consultas
Art. 147.2.d)	Contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía	Permite incluir mecanismos de participación en el Estatuto

## 2. Etapas del procedimiento

1. Fundamento estatutario (CE78, art. 147.2.d y art. 149.1. 32ª):
  - 1.1. El Estatuto de Autonomía debe prever expresamente la posibilidad de convocar consultas populares por vía de referéndum en materias de competencia autonómica.
  - 1.2. El referéndum autonómico requiere autorización del Estado al estar reservado al mismo por el art. 149.1. 32ª CE.
2. Ley autonómica de desarrollo:
  - 2.1. El Parlamento autonómico debe aprobar una ley que regule el procedimiento, sujetos, materias posibles y garantías del referéndum.
3. Propuesta formal del referéndum:
  - 3.1. La iniciativa de convocatoria del referéndum corresponde a la Comunidad Autónoma, que puede estar impulsada por:
    - 3.1.1. El Gobierno autonómico,
    - 3.1.2. El Parlamento autonómico,
    - 3.1.3. O mediante una ILP autonómica en los términos establecidos por su legislación.
4. Aprobación del Parlamento autonómico:
  - 4.1. El Parlamento autonómico aprueba la propuesta de consulta (normalmente con mayoría absoluta) e insta al Presidente autonómico a solicitar la autorización del Estado.
5. Solicitud formal al Estado:
  - 5.1. El Presidente de la Comunidad Autónoma solicita al Gobierno de la Nación la autorización prevista en el art. 149.1. 32ª CE y regulada por la Ley Orgánica 2/1980, art. 6.
6. Autorización estatal:
  - 6.1. El Gobierno evalúa exclusivamente el cumplimiento legal y competencial, no puede denegar por razones de oportunidad política, como reiteró el Tribunal Supremo en el caso de Almuñécar (STS 23 septiembre 2008) CP\_BOE-A-2019-5581-cons....
7. Convocatoria del referéndum:
  - 7.1. Una vez obtenida la autorización, el Presidente autonómico convoca el referéndum mediante decreto.



Consideración Paso 6: El control que ejerce el Gobierno del Estado sobre las solicitudes de referéndum consultivo autonómico, conforme al artículo 149.1. 32.ª CE y la Ley Orgánica 2/1980, no puede ser de naturaleza discrecional ni política, sino que debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 103/2008, STC 31/2010), al afirmar que la autorización estatal no constituye un control de oportunidad, sino un control jurídico de legalidad competencial. En consecuencia, si la solicitud de referéndum se ajusta al Estatuto de Autonomía, trata una materia de competencia autonómica y cumple el procedimiento previsto en la LO 2/1980, el Gobierno está obligado a autorizar su celebración

### **1. Iniciativa Legislativa Popular (ILP) Autonómica.**

El desarrollo de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) en el ámbito autonómico presenta importantes asimetrías y obstáculos normativos, tanto en su diseño legal como en su tramitación práctica.

Aunque muchas comunidades autónomas han reconocido la ILP en sus Estatutos de Autonomía o en leyes propias, no todas lo han hecho, y en aquellos casos donde sí se ha regulado, los criterios aplicables varían significativamente. Esta diversidad afecta a varios aspectos clave:

- **Situación actual:**
  - Exclusión de materias: Algunas leyes autonómicas excluyen del ámbito de la ILP materias mucho más allá de lo que prevé el art. 87.3 CE, como asuntos económicos, organizativos, institucionales o presupuestarios.
  - Bloqueo por concurrencia: Se impide la tramitación de ILP si existe una iniciativa parlamentaria similar en curso, lo que puede usarse como mecanismo de bloqueo encubierto.
  - Toma en consideración política: Aunque las ILP que superan el umbral de firmas y cumplen los requisitos legales deben ser sometidas al Pleno, la decisión de “tomarlas en consideración” sigue siendo discrecional y puede implicar el archivo político de la propuesta sin debate de fondo.
  - Falta de criterios homogéneos en el número de firmas: Cada comunidad autónoma establece de forma autónoma el número mínimo de firmas necesarias para que una ILP sea válida, lo que genera grandes desigualdades entre territorios.
    - Por ejemplo:
    - Madrid exige 50.000 firmas (Ley 6/1986)
    - Cataluña exige 50.000 personas, incluyendo mayores de 16 años y determinados residentes extranjeros (Ley 1/2006).
    - Navarra solo requiere 5.000 firmas.
    - Otras comunidades establecen porcentajes del censo o cifras desproporcionadas respecto a su población.



- Esta disparidad no obedece a un criterio técnico uniforme, ni proporcional al censo electoral, lo que afecta a la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho de participación (art. 23.1 CE)
- **Propuesta de Mejora:**
  - Cada autonomía debería revisar las leyes autonómicas que regulan la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para que las únicas restricciones materiales aplicables a los temas o materias objeto de iniciativa ciudadana sean las expresamente previstas en el artículo 87.3 de la Constitución Española de 1978 (CE78): es decir, que no procedan en materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional, sobre la prerrogativa de gracia o excedan el ámbito de competencia de la comunidad autónoma.
  - Estas restricciones deben aplicarse exclusivamente en el marco de las competencias atribuidas a la comunidad autónoma por su Estatuto. La ley autonómica que desarrolla la ILC de forma que las únicas restricciones en cuanto a los objetivos y temas a tratar sean las especificadas en artículo 87.3 CE78 y siendo aplicables solo al ámbito de las competencias de la comunidad Autónoma.
  - Reformar el Reglamento de la Asamblea Autonómica para que las ILP que cumplan con los requisitos establecidos, sean debatidas obligatoriamente en el Pleno, garantizando así que las iniciativas ciudadanas reciban la atención y deliberación que merecen.
  - Modificar y unificar el criterio de firmas necesarias y que se asemeje al criterio nacional, por ejemplo, fijar en el 1% del censo las firmas requeridas para validar la ILP.
  - Posibilidad que la ILP autonómica recoja las mejoras propuestas en la LO 3/1984, incluyendo la ILPC con Referéndum consultivo asociado y la ILPR que solo propone una iniciativa de referéndum consulto de iniciativa popular.

## 2. Referéndum de iniciativa popular Autonómico.:

- **Situación actual:**
  - Aunque algunas comunidades autónomas han previsto en sus Estatutos de Autonomía mecanismos de consulta popular, la mayoría de ellas no han habilitado procedimientos claros, accesibles y efectivos que permitan a la ciudadanía iniciar una consulta por iniciativa popular. Las iniciativas de consulta dependen casi exclusivamente de la iniciativa del Gobierno autonómico o de la mayoría parlamentaria, sin mecanismos normativos sólidos que permitan a los ciudadanos impulsar directamente una consulta popular con garantías.
  - En aquellas comunidades que han legislado sobre consultas, como Cataluña (Ley 10/2014) o Baleares (Ley 12/2019), se han implementado mecanismos que restringen la participación a registros de personas previamente inscritas, a sectores sociales determinados o a colectivos organizados. En algunos casos, incluso se exige a los promotores que



aporten el listado completo de personas a ser consultadas, lo cual desvirtúa por completo la naturaleza democrática del procedimiento.

- Esta forma de segmentar o condicionar el universo de personas consultadas introduce un sesgo estructural, excluye a la mayoría del cuerpo electoral y convierte la consulta en un ejercicio de legitimación selectiva. Además, se pretende así evitar la aplicación del artículo 149.1. 32.ª CE, que exige autorización estatal para los referéndums. Pero como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 103/2008, 31/2010 y 31/2015), una consulta dirigida al cuerpo electoral con un procedimiento organizado debe considerarse referéndum independientemente de su denominación. Madrid, por su parte, representa el caso extremo de omisión normativa, al no haber previsto legalmente ningún tipo de consulta popular en su ámbito autonómico.
- **Propuesta de Mejora:**
  - Cada comunidad autónoma debería incluir expresamente en todos los Estatutos de Autonomía la posibilidad de celebrar referéndums consultivos de iniciativa popular autonómicos sobre materias de competencia propia.
  - Establecer leyes autonómicas que regulen el procedimiento de forma garantista y clara, permitiendo la convocatoria tanto institucional como ciudadana.
  - Incorporar la figura de la Iniciativa Legislativa Popular de Referéndum (ILPR), de forma que la ciudadanía pueda proponer consultas al Gobierno autonómico mediante la recolección de un número significativo de firmas, análogo al 1% del censo electoral autonómico.
  - Asegurar que todas las consultas de alcance general se realicen sobre la base del censo electoral, con carácter público y universal, evitando registros de interesados o segmentaciones que introduzcan sesgos de representación.
  - Garantizar la remisión obligatoria al Gobierno del Estado para solicitar autorización previa, conforme al artículo 149.1. 32.ª CE78.
  - Introducir la posibilidad de que las Iniciativas Legislativas Populares (ILP) puedan incorporar una solicitud de referéndum consultivo sobre su contenido (ILPC), reforzando el vínculo entre deliberación institucional y participación ciudadana directa.



## MEJORAS EN AMBITO LOCAL

En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere una relevancia singular como mecanismo de profundización democrática y de proximidad entre la ciudadanía y la administración pública más cercana. La Constitución Española de 1978, en su artículo 23.1, reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y en su artículo 9.2 impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que dicha participación sea real y efectiva.

En este marco, instrumentos como la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y el referéndum de iniciativa popular (consulta popular local) se configuran como pilares fundamentales de la democracia semidirecta en el ámbito municipal.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) ofrece a las entidades locales la posibilidad de articular estos mecanismos, reconociendo expresamente en su artículo 18.1.h) el derecho de los vecinos a ejercer la iniciativa popular y, en su artículo 70 bis.2, la posibilidad de incorporar una consulta popular a dicha iniciativa.

Sin embargo, la práctica ha demostrado la existencia de limitaciones estructurales y políticas que han impedido el despliegue efectivo de estos derechos. Por un lado, el marco legal presenta condiciones técnicas imposibles que, en muchos casos, resultan disuasorias o inaplicables. Por otro, la falta de voluntad política de los representantes locales ha conducido a una implementación marginal, desigual y, en ocasiones, meramente simbólica o instrumentalizada. En la mayoría de los ayuntamientos, la participación ciudadana directa se ha visto bloqueada o vaciada de contenido por criterios de oportunidad política o por mecanismos reglamentarios restrictivos.

### 1. Iniciativa Legislativa Popular (ILP):

#### 1.1 Situación actual

#### 1.2 Propuesta de mejorar

##### A. Reforma legislativa estatal (modificación del artículo 70 bis LRBRL)

- Redefinir la base de cálculo del respaldo ciudadano:
  - Sustituir el porcentaje sobre el padrón de habitantes por un porcentaje sobre el censo electoral municipal.
  - Establecer un umbral proporcional y razonable, por ejemplo:
    - Municipios de hasta 5.000 hab.: 3 % del censo.
    - Entre 5.001 y 20.000 hab.: 2 %
    - Más de 20.000 hab.: 1 %
- Eliminar la cláusula de “sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente”:
- Añadir “Toda ILP válida debe ser debatida y votada en el Pleno, independientemente de que su ejecución posterior corresponda a otro órgano.”



- Esto garantiza visibilidad pública, responsabilidad política y evita la derivación técnica opaca.
- Establecer el derecho a una respuesta motivada:
  - “Si la iniciativa es rechazada, el Pleno deberá emitir una resolución razonada, notificable y publicada”
- Prohibir expresamente la inadmisión por criterios de oportunidad política:
- La única causa de inadmisión debe ser la falta de cumplimiento de requisitos legales objetivos (firmas, forma, competencia, etc.).
- Añadir en el artículo 71 nuevas modalidades de ILP:
  - ILPC: Iniciativa Legislativa Popular con Referéndum Consultivo incorporado.
  - ILPR: Iniciativa que solicita exclusivamente la convocatoria de una consulta popular municipal.

#### B. Recomendaciones para legislación autonómica y ordenanzas municipales

- Adaptar el marco autonómico a los nuevos mínimos estatales:
- Evitar regulaciones más restrictivas que lo dispuesto en la LRBRL reformada.
- Aprobar ordenanzas de participación que detallen el procedimiento con garantías:
  - Plazos máximos de tramitación.
  - Mecanismos de verificación de firmas accesibles y electrónicos.
  - Derecho a audiencia y defensa de la iniciativa ante el Pleno por sus promotores.
  - Formación y asistencia técnica a promotores:
  - Oficinas municipales de participación que acompañen a los ciudadanos durante el proceso.

## 2. Consulta Popular:

### 2.1 Situación actual

La consulta popular en el ámbito municipal español se encuentra en una situación de desarrollo normativo fragmentado, limitado y funcionalmente ineficaz.

A nivel estatal, la única mención expresa se recoge en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 70 bis.2, que permite que la iniciativa legislativa popular (ILP) vecinal incorpore una propuesta de consulta popular. Sin embargo, esta fórmula aparece como accesoria y subordinada a la ILP, sin un tratamiento propio ni autónomo.

Por otro lado, el artículo 71 LRBRL establece que los ayuntamientos pueden someter a consulta popular asuntos de su competencia, pero únicamente con autorización previa del Gobierno del Estado, en virtud de la reserva del artículo 149.1. 32ª CE, y conforme al procedimiento recogido en la Ley Orgánica 2/1980, de referéndum.



Este diseño ha generado varios problemas prácticos:

Ausencia de mención explícita a la ILP de consulta popular (ILPR): el ordenamiento no prevé que los ciudadanos puedan promover una consulta directamente, sin presentar una proposición normativa.

Veto político encubierto en la tramitación municipal: el artículo 71 LBRL exige acuerdo por mayoría absoluta del Pleno para iniciar el procedimiento, lo que unido a los reglamentos de Pleno y a la falta de voluntad política, permite que la mayoría gubernamental impida la consulta.

Falta de obligatoriedad de respuesta estatal fundada: el Gobierno puede autorizar o denegar la consulta sin someterse a criterios públicos. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (caso Almuñécar) dejó claro que el Gobierno no puede basarse en razones de oportunidad política para denegar una consulta popular, limitándose a un control de legalidad objetiva.

## 2.2 Propuesta de mejora

Para hacer efectiva la consulta popular en el ámbito local como mecanismo de democracia directa, proponemos:

### A. Reforma del artículo 70 bis de la LRBRL

- Incorporar dos nuevas modalidades:
  - ILPC: Iniciativa Legislativa Popular con propuesta de consulta popular asociada.
  - ILPR: Iniciativa Popular con único objeto la solicitud de una consulta popular municipal (sin proposición normativa).
- Establecer expresamente que ambas modalidades deben tramitarse conforme al artículo 71 LBRL, incluyendo la autorización estatal.
- Exigir que toda consulta vinculada a una ILP sea sometida al cuerpo electoral completo, utilizando el censo municipal oficial, y no registros paralelos.

### B. Reforma del artículo 71 LBRL

- Establecer que el acuerdo del Pleno será obligatorio si la ILPR cumple con los requisitos legales (por ejemplo, número mínimo de firmas).
- Regular los plazos para la respuesta del Gobierno.
- Incorporar la doctrina del Tribunal Supremo: el Gobierno solo podrá denegar la consulta por causas jurídicas y competenciales, no por razones de oportunidad política.

### C. Coordinación autonómica y local

- Obligar a los municipios a adaptar sus reglamentos de Pleno y ordenanzas de participación ciudadana para habilitar estas modalidades de consulta.



## **CONSIDERACIONES FINALES**

Este trabajo ha sido elaborado de forma independiente por la Asociación Democracia Real, utilizando únicamente sus recursos propios y el esfuerzo voluntario de sus integrantes. Aunque se ha intentado asegurar el máximo rigor jurídico y técnico, puede contener errores u omisiones que agradeceríamos nos fueran señalados para su corrección y mejora.

Nuestro propósito no es otro que informar a la ciudadanía, a los agentes sociales y a los representantes institucionales sobre las oportunidades que abre la democracia semidirecta en el marco constitucional español, y contribuir así a un debate público más informado, plural y participativo.

Quedamos a entera disposición de cualquier persona, colectivo, institución o partido político que comparta la voluntad de avanzar hacia una democracia más abierta, directa y corresponsable, en la que los mecanismos de participación ciudadana no sean un adorno retórico, sino una herramienta efectiva de poder cívico.

Democracia real es posible. Construyámosla entre todos.



## METODOLOGIA

Este trabajo ha sido elaborado por el equipo de la Asociación Democracia Real siguiendo un enfoque documental, normativo y comparativo, con el objetivo de identificar barreras jurídicas y políticas al ejercicio de mecanismos de democracia directa en el ámbito local y autonómico, así como formular propuestas de mejora viables dentro del marco constitucional español.

La metodología seguida ha incluido los siguientes elementos:

### 1. Análisis normativo

Estudio del marco constitucional (CE78), legislación orgánica y ordinaria (LRBRL, LO 2/1980, LO 3/1984), y normativa autonómica y local.

Revisión y comparación de estatutos de autonomía, reglamentos de participación, ordenanzas municipales y reglamentos de Pleno.

### 2. Revisión jurisprudencial

Incorporación de doctrina relevante del Tribunal Constitucional (STC 103/2008, STC 31/2010, STC 31/2015).

Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, especialmente la STS de 23 de septiembre de 2008 (caso Almuñécar), en relación con la autorización estatal de referéndums locales.

### 3. Estudio doctrinal y técnico

Consulta y síntesis de estudios académicos, monografías, artículos en revistas jurídicas y documentos institucionales.

Inclusión de documentos de trabajo internos elaborados por la asociación.

### 4. Observación comparada

Identificación de buenas prácticas y disfunciones en varios municipios y comunidades autónomas.

Evaluación de propuestas en función de su viabilidad jurídica, operatividad técnica y utilidad política.

Este documento se ha elaborado de forma voluntaria y colaborativa, con herramientas de tratamiento documental asistido por inteligencia artificial, revisado y validado manualmente por los miembros de la asociación.



## BIBLIOGRAFIA

### Normativa constitucional y legal estatal

- Constitución Española de 1978. BOE-A-1978-31229.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE-A-1985-5392.
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. BOE-A-1980-1564.
- Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. BOE-A-1984-7249.

### Jurisprudencia relevante

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 23 de septiembre de 2008 (caso Almuñécar).
- Sentencias del Tribunal Constitucional: STC 103/2008, STC 31/2010 y STC 31/2015.

### Normativa autonómica y estatutaria

- Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

### Normativa local y reglamentos

- Reglamento del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.
- Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona.
- Ordenanza de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza.
- Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla.



- Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Palma.
- Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (ANM 2022/70).

#### Doctrina y estudios académicos

- García García, María Jesús. La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación. Revista de Estudios Locales.
- Martínez, Marta. Las consultas populares municipales: marco normativo y prácticas. Anuario de Derecho Municipal, 2010.
- Fernández Silva. La iniciativa legislativa popular en España. Revista General de Derecho Constitucional.
- Comisión Europea. Study on Data Requirements for Participatory Processes. Final Report, 2020.
- Asociación Democracia Real. Documentos técnicos y ponencias, disponibles en [www.democraciareal.com](http://www.democraciareal.com) (2024–2025).

