

Las Iniciativas Legislativas Populares.

Por qué la participación ciudadana en España sigue siendo un derecho sobre el papel.

1. Las condiciones del fracaso.

La Constitución española de 1978 reconoció el derecho de los ciudadanos a presentar proposiciones de ley. El artículo 87.3 estableció la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) como un cauce de participación directa en la producción normativa. Cuarenta y cinco años después, ese derecho sigue siendo, en la práctica, un adorno. Los datos no admiten interpretación. En la legislatura actual, el Congreso ha tramitado 42 ILP y ninguna ha llegado a convertirse en ley. Dieciséis no fueron admitidas por la Mesa del Congreso, cuatro llegaron al Pleno y la más avanzada (la regularización de migrantes) quedó desactivada cuando el Gobierno optó por la vía del Real Decreto. El histórico es demoledor, porque de las aproximadamente 110 ILP presentadas desde 1984, solo dos han sido aprobadas.

La tesis de este ensayo es que la ILP no está diseñada para tener éxito, sino para gestionar la participación ciudadana sin que se altere el equilibrio de poder. Sin ser una conspiración, el entramado de procedimientos establecido frustra sistemáticamente un derecho. Y en el centro de ese entramado están los partidos políticos, que deciden qué iniciativas merecen ser debatidas y cuáles deben quedarse en la puerta.

2. El laberinto legal: firmas, plazos y materias excluidas.

El primer filtro es cuantitativo y logístico. La Ley Orgánica 3/1984 exige 500.000 firmas autenticadas para admitir una ILP a trámite. La comisión promotora dispone de nueve meses, prorrogables por tres más, para recogerlas y entregarlas a la Junta Electoral Central. No es una tarea menor, porque exige una estructura organizativa, recursos económicos y una red de voluntarios que muy pocas organizaciones sociales pueden sostener sin apoyo institucional o partidario.

A ello se añade un segundo filtro, el de las materias excluidas. La Constitución prohíbe que una ILP verse sobre ley orgánica, materia tributaria, presupuestos generales del Estado, tratados internacionales o prerrogativas de gracia. La Mesa del Congreso interpreta esas exclusiones con criterio restrictivo y añade requisitos como la memoria económica, la concreción de artículos y la ausencia de defectos formales. El resultado es que dieciséis de las 42 ILP de la legislatura actual fueron descartadas antes de que los ciudadanos pudieran siquiera empezar a recoger firmas. El derecho se ejerce, pero se ejerce contra un muro.

3. El mapa de los partidos ante la ILP.

El comportamiento de los partidos ante la Iniciativa Legislativa Popular revela una pauta constante que desmonta el apoyo retórico a la participación ciudadana cuando la iniciativa cuestiona intereses consolidados o incomoda al gobierno de turno. El análisis de las votaciones de las ILP más relevantes de los últimos años dibuja un mapa de posiciones que conviene examinar por lo esclarecedor que resulta.

El PP y el PSOE: el bloqueo bipartidista. Los dos partidos mayoritarios han compartido durante cuatro décadas una misma lógica: la ILP es un instrumento que se tolera mientras no altere el equilibrio de poder. Solo dos ILP han sido aprobadas desde 1982 (la declaración de la tauromaquia como patrimonio cultural y la consideración del Mar Menor como persona jurídica) y ambas contaron con el respaldo del bipartidismo. Cuando la ILP de la dación en pago, impulsada por la PAH con 1,4 millones de firmas, llegó al Congreso en 2013, el PP, que tenía mayoría absoluta, votó en contra de la dación retroactiva y general. En 2024, el PP cambió su voto y apoyó la tramitación de la ILP de regularización de migrantes, pero lo hizo, según reconoció, por la petición expresa de Cáritas y de los empleadores que necesitaban mano de obra. El PSOE, por su parte, apoyó la tramitación de esa misma ILP en 2024, pero luego la dejó morir en la comisión mientras negociaba un Real Decreto con Podemos. En la ILP antitaurina de 2025, el PSOE se abstuvo, permitiendo con su abstención que los votos en contra del PP y Vox tumbaran la iniciativa.

Vox: el rechazo sistemático. Vox ha votado en contra de todas las ILP que han llegado al Pleno en esta legislatura. Se opuso a la regularización de migrantes (fue el único grupo que votó en contra), a la ILP antitaurina y a cualquier iniciativa que pudiera interpretarse como una ampliación de derechos. Su posición es coherente con su discurso, al señalar que la ILP es un instrumento de la "izquierda" y de la "sociedad civil organizada" que cuestiona el orden establecido.

Sumar y Podemos: el apoyo condicionado. Sumar y Podemos han apoyado retóricamente la mayoría de las ILP progresistas, pero su capacidad de influir en el resultado es limitada. En la ILP de regularización de migrantes, ambos partidos votaron a favor de la tramitación, pero luego discreparon sobre la estrategia para desbloquearla. Podemos insistía en que el principal escollo era el PSOE, mientras Sumar presionaba a los socialistas para que persuadieran al PNV.

Los partidos nacionalistas y de izquierda federal: apoyos tácticos. ERC, Junts, PNV, Bildu y BNG han apoyado varias ILP, pero con matices y cálculos estratégicos. En la ILP de regularización, todos votaron a favor de la tramitación, aunque el PNV dijo que la iniciativa debía "reorientarse" hacia una regularización "caso a caso". En la ILP para un Salario Mínimo Interprofesional propio para Euskadi, el PNV, junto con el PSE, el PP y Vox, bloqueó la iniciativa en el Parlamento Vasco, pese a las 138.000 firmas recogidas. El apoyo a la ILP depende, en gran medida, de si el contenido coincide con la agenda del partido.

El caso andaluz: el PP apoyando una ILP para luego frenarla. En noviembre de 2025, el Parlamento de Andalucía tramitó una ILP de las Mareas Blancas para blindar la sanidad pública y limitar los conciertos con la privada. El PP, con mayoría absoluta, votó a favor de la toma en consideración, mientras Vox se abstenía. Semanas después, el mismo PP utilizó su mayoría para vetar la vía rápida de tramitación, lo que, en la práctica, abocaba la iniciativa a decaer antes de las elecciones. El patrón se repite: se apoya la ILP en el primer trámite para no parecer antidemocrático y se bloquea en los trámites posteriores para que no llegue a ser ley.

4. La Mesa como filtro político.

El diseño institucional otorga a la Mesa del Congreso un poder desproporcionado. Es el órgano que decide, en primera instancia, si una ILP se admite o se archiva. Y esa decisión no es técnica, sino política. La mayoría parlamentaria puede tumbar una iniciativa ciudadana sin necesidad de debatirla en el Pleno, simplemente inadmitiéndola por defectos formales o por interpretación restrictiva de las materias excluidas a considerar.

Ese filtro se aplica con un sesgo evidente. Las ILP que cuestionan intereses consolidados, como la dación en pago, la regularización de migrantes o la derogación de la ley que declara la tauromaquia patrimonio cultural, encuentran todas las trabas posibles. Las que no amenazan el statu quo tienen más fácil la admisión, pero rara vez prosperan. El resultado es un mecanismo que selecciona qué descontento merece ser escuchado y cuál debe quedarse en la puerta.

5. Las propuestas de reforma.

La plataforma "Ampliando Democracia" ha presentado aportaciones al V Plan de Gobierno Abierto para reformar la ILP. Sus propuestas son concretas (flexibilizar la admisión a trámite, reduciendo las materias excluidas, reducir el número de firmas exigidas y facilitar la recogida de apoyos). A ellas cabría añadir otras, como eliminar el veto de la Mesa y sustituirlo por un control judicial previo, ampliar los plazos de recogida de firmas y garantizar que toda ILP admitida sea debatida en el Pleno en un plazo máximo, sin que la mayoría pueda enterrarla en la comisión correspondiente.

Ninguna de estas medidas es una utopía. En Suiza, las iniciativas populares con 100.000 firmas obligan a celebrar un referéndum. En Italia, las leyes de iniciativa popular se debaten y votan si superan las 50.000 firmas. En España, con 500.000 firmas, el Parlamento puede ignorarlas. La diferencia no es de tamaño, sino de voluntad política de los partidos.

6. La vida con una ILP que funcione.

La ILP no debería ser un adorno constitucional, sino la prueba de si una democracia se toma en serio la participación de quienes no tienen escaño ni militancia. Y hoy esa prueba nos pone en evidencia.

Un derecho que exige un esfuerzo descomunal y que, en la práctica, no produce leyes es un derecho vacío. No basta con que esté formalmente escrito, es preciso que tenga consecuencias, porque una democracia que solo permite votar cada cuatro años y que, cuando los ciudadanos intentan legislar, les cierra la puerta con filtros técnicos y mayorías parlamentarias, no es una democracia de los ciudadanos, sino una democracia de los partidos.