

**La configuración de la iniciativa legislativa popular:
resistencias y soluciones**
(The configuration of the popular legislative initiative:
resistances and solutions)

PATRICIA GARCÍA MAJADO^o

García Majado, P., 2017. La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1041-1057. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3048865>



Resumen

La iniciativa legislativa popular constituye una herramienta de participación ciudadana en los asuntos públicos. Su fin no es otro sino obligar a las Cámaras a que se pronuncien acerca de diferentes cuestiones que, en un momento dado, la sociedad considera relevantes. Sin embargo, la configuración que de este mecanismo se ha hecho en nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal, merma considerablemente la eficacia de este instrumento participativo. Este trabajo trata de analizar, precisamente, cuáles son esas resistencias jurídicas proponiendo, en la medida de la posible, ciertos remedios para combatirlas.

Palabras clave

Democracia participativa; participación; iniciativa legislativa popular; resistencias

Abstract

The popular legislative initiative is a participative tool of the citizenship in public affairs. Its aim is no other than to oblige the Parliament to discuss about different matters that society, at any one time, consider relevant. However, the legal configuration this mechanism holds in the Spanish legal system, both at constitutional and legal levels, reduces notably the efficacy of this participative tool. This paper aims to analyse which are those resistances, proposing, as far as possible, certain remedies in order to overcome them.

Key words

Participative democracy; participation; popular legislative initiative; resistances

Este trabajo se ha realizado al amparo del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU), del que soy beneficiaria desde 2015 a 2019.

^o Doctoranda en Derecho Constitucional. Área de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo. Campus del Cristo s/n. 33006-Oviedo (Asturias). Email: patriciagarcia_majado@hotmail.com.



Índice

1. Introducción.....	1043
2. Resistencias constitucionales.....	1044
2.1. La iniciativa popular de reforma constitucional.....	1044
2.2. Las limitaciones de carácter material.....	1045
2.3. El número de firmas.....	1046
3. Resistencias legales.....	1047
3.1. Los legitimados.....	1048
3.2. El carácter restrictivo de las causas de inadmisión.....	1049
4. El plazo para la recogida de firmas.....	1051
5. La escasa participación de los promotores en la tramitación parlamentaria...	1052
6. La retirada de la proposición de ley.....	1053
7. Conclusiones.....	1054
Referencias.....	1054
Referencias normativas.....	1057
Jurisprudencia.....	1057

1. Introducción

La necesidad de que el pueblo intervenga en los asuntos públicos y, especialmente, en la propia tarea de producción normativa, es algo inherente al carácter democrático del Estado. Ya en el siglo XIX, Kelsen (2002) anticipaba que aun cuando no fuera posible dejar que el pueblo formara directamente y en todos sus grados el orden estatal, era *factible concederlo en las funciones legislativas mayor participación de la que se otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral*. Y ello por cuanto es *característico de la democracia auténtica o real la existencia de una corriente que sube desde la colectividad de los dirigidos hasta los puestos directivos*.

En la misma línea, Habermas (1999) consideraba que la formación legítima de la voluntad común depende de las posibilidades comunicativas y discursivas presentes en su adopción, de forma que las deliberaciones institucionalizadas deben interaccionar con otras articuladas informalmente, procedentes de la propia sociedad civil y de los grupos que en ella operan. Y ello por cuanto la opinión pública alberga multitud de sensores que reaccionan ante la existencia de problemas sociales, los cuales a su vez estimulan la generación de opiniones que, necesariamente, han de ser tenidas en cuenta, en términos deliberativos, a la hora de adoptar decisiones sobre asuntos de interés general (Habermas 1998).

La iniciativa legislativa popular se configura como una de las formas de facilitar esa injerencia popular en la formación de la voluntad estatal (Kelsen 2002), aunque técnicamente no constituya un mecanismo de democracia directa sino participativa, pues carece de contenido decisorio (Pizzorusso 1973). Además, se aparece como una posibilidad que ayuda a combatir, como propusiera Kelsen (2002), la llamada *fatiga del parlamentarismo*, pues permite descargar a las instituciones representativas de la presión que, especialmente en los últimos años, las asfixia. Y no sólo eso, sino que permite aumentar la proximidad entre representantes y representados, la cual no es tanto una variable de posición sino de interacción (Rosanvallon 2010), que se mide en las posibilidades reales que el pueblo ostenta de obligar a los representantes políticos a explicarse y deliberar acerca de aquéllos asuntos que considera más relevantes.

En este sentido, el fin último de la iniciativa legislativa popular no es otro sino permitir que demandas ciudadanas que no encuentran hueco en la discusión política del momento sean trasladadas a las instituciones representativas, no para que sean finalmente adoptadas, sino para que desencadenen la correspondiente deliberación parlamentaria. El objetivo es obligar la discusión pública de ciertas cuestiones que los representantes políticos no han entendido como prioritarias, completando así la integración de intereses que tiene lugar en sede parlamentaria y dotando de eficacia al pluralismo político existente en la sociedad contemporánea.

Ahora bien, frente a estas exigencias del principio democrático que, en lo que ahora nos ocupan, se concretan en fomentar una participación intensa de los ciudadanos en la fase inicial de la elaboración de la ley, el ordenamiento jurídico ¿se abre o se blindo frente a ellas? El recelo y la excesiva precaución frente al ejercicio de la iniciativa legislativa popular son las notas que caracterizan al diseño que este mecanismo ha recibido en nuestro sistema jurídico, que hacen extraordinariamente difícil no ya que las proposiciones de ley de origen popular puedan prosperar, sino que lleguen siquiera a ser debatidas en las Cámaras. El propósito de las siguientes páginas no es otro sino analizar las limitaciones, tanto constitucionales como legales, que el ordenamiento jurídico español ha impuesto a esta herramienta, tratando de dilucidar hasta qué punto se corresponden con las exigencias que se desprenden de una sociedad democrática avanzada y ofreciendo, cuando ello no suceda, posibles soluciones de mejora.

2. Resistencias constitucionales

Para comenzar analizando hasta qué punto la configuración actual de la iniciativa legislativa popular responde a las exigencias democráticas, se hace necesario estudiar cuál es el diseño que de este instrumento de participación ofrece el art.87.3 de la Constitución Española (en adelante CE), que dibuja sus líneas maestras. A través de la limitación material de su objeto y del establecimiento del número de firmas, aquélla impone ciertas restricciones al uso de esta herramienta de participación, ciertas resistencias, cuyo estudio deviene obligado para determinar si las mismas, en términos democráticos, resultan justificadas o si, por el contrario, están más bien orientadas a restarle efectividad a este mecanismo.

2.1. La iniciativa popular de reforma constitucional

Como es bien sabido, el art.166.1 CE reserva la iniciativa en materia de reforma constitucional al Gobierno, Congreso, Senado y Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas, excluyendo la posibilidad de que el cuerpo electoral pueda participar, en fase de iniciativa, en este procedimiento¹. Si algo resulta curioso es que, contemplándose esta opción en el Anteproyecto de Constitución, su exclusión haya sido fruto de los debates constituyentes (Presno Linera 2012).

En la Comisión Constitucional, como consecuencia de una enmienda *in voce* de UCD, presentada por el diputado Cisneros, trató de suprimirse la posibilidad de que la ciudadanía impulsase un procedimiento de reforma constitucional al entender que desnaturalizaba la rigidez con que éste se había regulado en el art.160 CE. Esta enmienda fue apoyada por el diputado Peces-Barba, que sostenía que la iniciativa popular en materia de reforma constitucional podría causar *graves dificultades a la democracia*, y por el diputado Solé Tura, que defendía que la mentada exclusión no impedía el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que trataba de fomentar el protagonismo del Parlamento y de los grupos políticos como canales de expresión.

No obstante, también hay quién apoyó, aunque sin éxito, la redacción inicial del Anteproyecto. El diputado Fraga Iribarne consideró que vetar la iniciativa popular para la reforma constitucional restringía *la verdadera democracia dentro de la Constitución*.² En la misma línea, y ya en la Comisión Constitucional del Senado, el senador Arregui, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, sostuvo que la posibilidad del pueblo de impulsar una reforma constitucional era la que revestía mayor interés y utilidad para el pueblo; y el senador Ollero, de la Agrupación Independiente, defendió que era propio de regímenes con vocación democrática dejar en manos, tanto del pueblo como del legislativo, la iniciativa de reforma constitucional.³

En efecto, este reclamo no es desconocido para el Derecho Comparado. Por ejemplo, la Constitución de la Confederación Helvética admite la iniciativa popular para una reforma total o parcial de la Constitución, exigiendo para ello 100.000 firmas. En la misma línea lo prevé Letonia, exigiendo el aval de la décima parte de electores (art.78), Lituania, el de 300.000 (art.147), Rumanía, el de 500.000 (art.150) o Austria, el de 200.000 ciudadanos con derecho a voto o la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de tres Estados.⁴

Así las cosas, resulta sorprendente que, siendo el pueblo español el depositario de la soberanía nacional (art.1.2 CE), y estando llamado a ratificar una reforma agravada de la Constitución (art.168.3 CE) o pudiendo estarlo tratándose de una

¹ Además, así lo vino a reafirmar el Tribunal Constitucional en el ATC 76/1994, de 14 de marzo, que declaró la inadmisión de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular para reformar la Constitución y que se reconociera el derecho de autodeterminación de los territorios forales.

² Intervenciones de los diputados mencionados en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Cortes Generales 1978b).

³ Intervenciones de los senadores en el Diario de Sesiones del Senado (Cortes Generales 1978d).

⁴ Un amplio estudio en Derecho Comparado en materia de iniciativa legislativa popular puede encontrarse en Fernández Ferrero (2001)

reforma ordinaria (art.167.3 CE) no se le permita, sencillamente, impulsar la modificación de la misma (De Vega 1985, Contreras 1992, Larios Paterna 2002, Presno Linera 2012, Illueca Ballester 2015). ¿No es acaso la reforma de la Carta Magna aquella que reviste más interés y trascendencia para la ciudadanía? ¿No resulta poco democrático privarle a ésta de la mera posibilidad de poner en marcha, que no decidir, un procedimiento de reforma constitucional?

La escasa razonabilidad, al menos en términos democráticos, de esta prohibición, ha hecho surgir, en los últimos años, voces que reclaman la constitucionalización de esta posibilidad en aras a lograr que el pueblo gobernado sea, en la medida de lo posible, pueblo gobernante. Ejemplo de ello es la propuesta de reforma constitucional asturiana impulsada mediante el ejercicio colectivo del derecho de petición a través de la plataforma *Por la democracia directa*, tramitada por la Junta General del Principado de Asturias, que solicitaba una modificación del art.166 CE para que la iniciativa de reforma constitucional pudiera ejercerse en los términos previstos en el art.87 CE,⁵ aunque para ello se estableciese un número superior de firmas.

2.2. Las limitaciones de carácter material

Junto con la prohibición de iniciativa popular en materia de reforma constitucional, las estrictas limitaciones materiales que el art.87.3 CE impone al ejercicio de la iniciativa legislativa popular –materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional y prerrogativa de gracia- a las que se suman, por especificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (en adelante LILP), los Presupuestos generales del Estado (art.34.1 CE) y planificación de la actividad económica (art.131 CE), confirman el recelo que el constituyente manifestó hacia la participación ciudadana en la fase inicial del procedimiento legislativo.⁶ En efecto, parece que este trató de trasladar al art.87.3 CE las restricciones materiales que el art.75 de la Constitución italiana⁷ impone al referéndum abrogativo, sin reparar en que, mientras este último posee efectos vinculantes, los de la iniciativa legislativa popular son meramente propositivos (Biglino Campos 1987, Larios Paterna 2002, Cuesta 2008).

De hecho, la Constitución Republicana de 1931 era mucho más avanzada que la actual, pues no contemplaba limitaciones materiales a la iniciativa legislativa popular.⁸ En la misma línea, el Anteproyecto de Constitución también resultaba menos restrictivo ya que no recogía como exclusión las materias propias de ley orgánica, limitación que fue incorporada tras el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado. Y es que, exceptuando aquellas materias sobre las que existe monopolio de iniciativa legislativa el resto de limitaciones materiales sólo obedecen al mero deseo político del constituyente de estrechar el margen de actuación ciudadana en la actividad legislativa (Larios Paterna 2002).

No obstante, de todas las restricciones que recoge el art.87.3 CE, la más severa es, sin duda, la que afecta a las materias reservadas a ley orgánica. De hecho, la propuesta de reforma constitucional asturiana antes aludida propugnaba su

⁵ Véase en Junta General del Principado de Asturias 2014.

⁶ No obstante, el Tribunal Constitucional, desde muy temprano ha sostenido que *ninguna vulneración del texto constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservada a la mediación de los representantes políticos* (STC 76/1994.)

⁷ No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificación tratados internacionales.

⁸ El art.66 de la Constitución de la República Española de 1931 preveía, en lo que ahora nos ocupa: "(...) 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 (...)".

supresión⁹. Y es que esta exclusión deja fuera de las iniciativas legislativas populares no sólo a todos aquellos ámbitos cuya regulación exige, por mandato constitucional, la aprobación de una ley orgánica (véase el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial...), sino también las cuestiones relacionadas con los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y, especialmente, el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Es justamente este último extremo el que resulta más alarmante, pues el principio democrático no sólo exige que el Legislador dialogue con la ciudadanía, sino que dicho diálogo se intensifique cuando están en juego materias cuyo calado y repercusión social son especialmente profundos (Biglino Campos 1987, Marco Marco 2009, Presno Linera 2012, Castellá Andreu 2013). Por eso no resulta razonable, democráticamente hablando, que el pueblo tenga vetada la posibilidad de impulsar proposiciones de ley sobre cuestiones tan trascendentes y diarias como la educación, la huelga, la libertad de expresión, la igualdad, etc. Eso sí, el hecho de que estos *campos normativos particularmente delicados* –como se refiere a ellos el Preámbulo de la LILP– sean excluidos del ámbito de las iniciativas legislativas populares tal vez permita explicar, en cierto modo, el escaso uso que de este instrumento ha hecho la ciudadanía (Rubio Llorente 1993), pues son aquellos que poseen mayor capacidad de movilización popular.

2.3. El número de firmas

Otra de las restricciones constitucionales que dificulta considerablemente el impulso de iniciativas legislativas populares es el elevado número de firmas que se exigen para su presentación: 500.000 (Biglino Campos 1987, Marco Marco 2009, Presno Linera 2012, Castellá Andreu 2013, Vidal Marín 2015). La falta de razonabilidad de esta elevada cifra ya fue puesta de manifiesto, aunque sin éxito, en los debates constituyentes. El diputado Morodo Leoncio, del Grupo Parlamentario Mixto, presentó una enmienda al Anteproyecto de Constitución en la que solicitaba que la proposición de ley de origen popular pudiera ser presentada por el 10% de electores, pues le parecía excesiva la cifra de 500.000 (Cortes Generales 1978a). Igualmente, en la Comisión de Constitución del Congreso, el senador Villar Arregui, representante del Grupo de Progresistas y Socialistas independientes, puso de manifiesto que la efectividad de la iniciativa legislativa popular precisaba de una cifra mucho más exigua de ciudadanos. Igualmente, el senador Xirinacs solicitó que se rebajara a 100.000 la misma, entendiéndose que la cifra inicial era excesiva y dificultaba en exceso la presentación de proposiciones de ley de origen popular (Cortes Generales 1978c).

La cifra que ya por 1978 proponía el senador Xirinacs es la que exige, por ejemplo, Polonia, país con una densidad de población similar a la española, o Rumanía. Otros, como puede ser Italia –aun con mayor población que España– Hungría o Lituania tan sólo requieren 50.000 avales, rebajándose aún más esta cifra en países como Portugal o Eslovenia que exigen 35.000 y 5.000 firmas respectivamente.¹⁰ De hecho, la iniciativa legislativa europea, aun contando para su impulso con la población de 28 países, solamente requiere para su presentación el aval de

⁹ La redacción propuesta, aprobada por la Junta General del Principado de Asturias, para el art.87.3 CE era: Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán 500.000 firmas acreditadas, y a las proposiciones de iniciativa legislativa popular les será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134. No procederá dicha iniciativa para la aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Véase Junta General del Principado de Asturias 2014.

¹⁰ Más extensamente sobre la iniciativa legislativa popular en el ámbito del Derecho Comparado, Fernández Ferrero (2001). En el ámbito de la UE, es recomendable el estudio realizado por Vintroy Castells y Bilbao Ubillos (2011).

1.000.000 de ciudadanos o, lo que es lo mismo, el doble de los que exige el ordenamiento jurídico español.

A la vista del panorama que ofrece el Derecho comparado, no resulta descabellado exigir una rebaja del número de firmas. Más bien, hacerlo deviene absolutamente necesario. El 30% de las iniciativas legislativas populares presentadas hasta la fecha han caducado por no reunir, en el plazo previsto para ello, las 500.000 firmas exigidas por la Constitución. El fracaso de, aproximadamente, un tercio de las proposiciones de ley de origen popular evidencia sobradamente la escasa razonabilidad del número de avales acordado por los constituyentes.

GRÁFICO 1

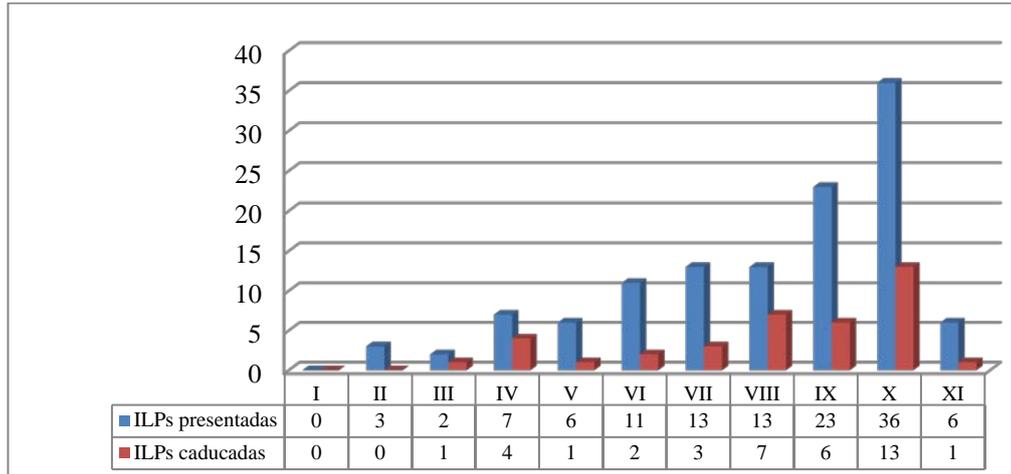


Gráfico 1. Iniciativas legislativas presentadas y caducadas por Legislatura.

Fuente: Congreso de los Diputados 2016. Se tienen en cuenta los datos presentados hasta la XI Legislatura, por ser la última ya concluida.

Actualmente, algunas formaciones políticas, concretamente el PSOE y Ciudadanos, han expresado su deseo de rebajar a 250.000 el número de firmas requeridas para impulsar iniciativas legislativas populares (Díez 2016), decisión que, si bien resulta necesaria, no puede agotar todas las reformas que esta institución de democracia participativa precisa.

3. Resistencias legales

El desarrollo legislativo del art.87.3 CE se contiene, como es bien sabido, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada a través de 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 (LILP). Esta reforma ha contribuido a eliminar, o al menos rebajar, alguna de las resistencias democráticas que presentaba este mecanismo de participación: ha modificado alguna de las causas de inadmisión (art.5 LILP), aumentado el plazo de recogida de firmas (art.7 LILP), previsto la intervención de la Comisión Promotora en sede parlamentaria y establecido un plazo de 6 meses para incorporar la proposición de ley al orden del día del Pleno (art.13 LILP), entre otras cosas. Prueba de ello es que, en un lapso de 10 años, desde la entrada en vigor de dicha reforma, se han presentado 71 iniciativas legislativas populares, lo que contrasta abiertamente con las 49 que se impulsaron a lo largo de los 22 precedentes (1984-2006). Y es que parece, como sostenía David Held (1991), que *si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente.*

No obstante, aplaudiendo las mejoras introducidas por la modificación, lo cierto es que la regulación actual de la iniciativa legislativa popular sigue manteniendo

muchas otras resistencias frente al uso de este instrumento por la ciudadanía. En las siguientes páginas se analizarán éstas y se propondrán, en la medida de lo posible, algunas soluciones para acercar esta herramienta a las exigencias de una sociedad democrática avanzada.

3.1. Los legitimados

Si bien es cierto que tanto el Preámbulo de la LILP¹¹ como el Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD; Reglamento del Congreso de los Diputados 1982)¹² atribuyen la iniciativa legislativa popular a los ciudadanos, el art.1 LILP restringe esta legitimación, reservándola únicamente a *los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral*. En este sentido, la LILP considera legitimados únicamente a aquellos que ostentan la condición jurídica de electores, lo cual significa que quedan excluidos los menores de 18 años y los extranjeros con residencia legal, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Cataluña (Ley 1/2006, art. 2).

Sin embargo, ello no debería ser óbice para ampliar el círculo de potenciales firmantes. Por un lado, la rebaja de la edad a los 16 años ayudaría a promover la participación de los ciudadanos en la vida política (art.9.2 CE) y a dotar de la mayor eficacia posible a su derecho de participación en los asuntos públicos (art.23 CE). Dicha reforma podría ser llevada perfectamente a cabo por el legislador orgánico ante la falta de concreción constitucional. Esta opción no parece descabellada si se tiene en cuenta que no es necesario ser mayor de edad para ejercer derechos de impronta similar, como pueden ser los de reunión o manifestación, asociación, libertad de expresión, etc. Y no sólo eso, sino que tampoco es necesario serlo para contraer matrimonio, testar, trabajar o asumir responsabilidades penales. En este sentido, no se entiende cómo estos sujetos, para unos aspectos tan relevantes para la vida de una persona, son considerados, a todos los efectos, mayores de edad y para otros, tan cruciales para la sociedad como puede ser la participación política, siguen apareciéndose absolutamente inmaduros (Presno Linera 2011).¹³

Por otro lado, la eficacia del instrumento participativo que ahora nos ocupa también se maximizaría abriendo esta institución a los extranjeros con residencia legal. En relación a esta cuestión, hay quien considera que para operar esta modificación resulta suficiente con cambiar la ley orgánica, por cuanto al tener este mecanismo de democracia participativa mero carácter propositivo, nunca decisorio, no constituye un acto de soberanía *estricto sensu* y, por tanto, no debe considerarse afectado por la exclusión que el art.13.2 CE hace de la titularidad de los derechos del art.23 a los extranjeros, que se refieren a aquellos que tienen eficacia directa o resultan directamente vinculantes, como el sufragio (Muro i Bas 2007, Larios Paterna, Cuesta 2008).

Sin embargo, siendo tal vez posible que a partir de esa argumentación pudiera salvarse la constitucionalidad de una hipotética reforma legislativa en esos términos, parece, más bien, que la misma necesitaría de una previa reforma constitucional (Virgala Foruria 2012, Quintero Quiroga 2014). Y es que, aun cuando la iniciativa legislativa popular sea un instrumento participativo y no directamente decisorio, no por ello deja de incardinarse, como repetidamente ha recordado la jurisprudencia constitucional, en el art.23 CE, que efectúa claramente una conexión entre el art.23 CE y el 87.3 CE (entre otras, STC 119/1995). En consecuencia, no existe justificación suficiente para avalar que una concreta manifestación del

¹¹ Señala, en su tercer párrafo: "(...) la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa."

¹² El art.108.4 del RCD dispone que La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde "(...) 4.º A los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 87.3 de la Constitución y con la Ley Orgánica que lo desarrolle."

¹³ Aunque el autor se muestra favorable a esta rebaja en relación al derecho del sufragio, los argumentos son extrapolables a la iniciativa legislativa popular.

derecho de participación, por más 'débil' que sea, no quede comprendida en la exclusión del art.13.2 CE salvo que, efectivamente, no se le esté considerando expresión de tal derecho fundamental. Lo propio, por tanto, sería reformar el art.13.2 CE de manera que los derechos de participación política se vinculasen a la residencia, y no a la nacionalidad, con lo que no solamente se vería beneficiada la iniciativa legislativa popular sino también, y primordialmente, el derecho de sufragio.

3.2. El carácter restrictivo de las causas de inadmisión

Una de las cuestiones que más reduce la eficacia de las iniciativas legislativas populares, y que se añade a las ya examinadas hasta el momento, es el amplio catálogo de causas de inadmisión que contempla la LILP, pues éstas impiden que la proposición de ley llegue a ser debatida en el Pleno. Y es que, si bien algunas resultan absolutamente razonables procedimentalmente, como pueden ser las que impiden que las proposiciones de ley versen sobre las materias excluidas o que no reúnan la documentación requerida (art.5.2 a y b LILP), otras sencillamente tratan de entorpecer o desalentar el ejercicio de la participación ciudadana.

En este sentido, aunque la reforma del 2006 ha suprimido una de ellas¹⁴ y modificado otra –como se verá– el régimen jurídico de la admisión sigue siendo restrictivo. Y ello lo demuestra que, aproximadamente, un tercio de las iniciativas legislativas populares presentadas después de aquella (33%)¹⁵ no han logrado superar el juicio de admisibilidad de la Mesa, lo cual resulta indiciario del hermetismo con que el legislador ha regulado este trámite.

GRÁFICO 2

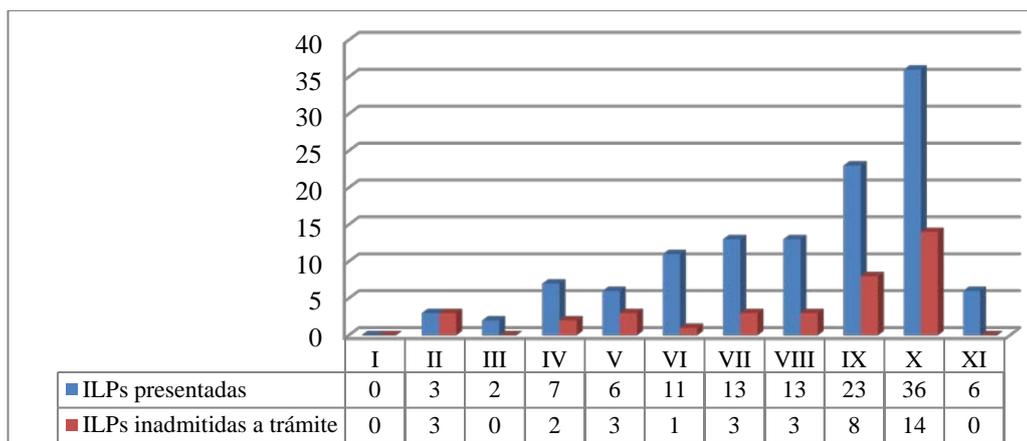


Gráfico 2. Iniciativas legislativas populares inadmitidas a trámite.

Fuente: Congreso de los Diputados 2016. Se tienen en cuenta los datos presentados hasta la XI Legislatura, por ser la última ya concluida.

En primer lugar, resulta controvertido que se contemple como causa de inadmisión *el hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí* (art.5.2c LILP). Si bien es cierto que la misma, tras la reforma, resulta más acotada –pues antes la ley hablaba simplemente de *materias carentes de homogeneidad entre sí*– lo cierto es que sigue resultando problemática. Por un lado, resulta poco justificado que dicha coherencia interna sólo se le exija a las proposiciones de ley de origen popular y no a las de origen parlamentario, pues deliberadamente se sitúa a los ciudadanos en una

¹⁴ La ley de reforma ha suprimido la causa que figuraba en el art.5.2.f) LILP: *La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.*

¹⁵ Desde la entrada en vigor de la reforma de 2006, de las 71 iniciativas legislativas populares presentadas, 24 han sido inadmitidas a trámite (33%) mientras que, con anterioridad, de las 49 presentadas no lograron la admisión 13 de ellas (26,5%).

posición de desventaja. Por otro, el carácter indeterminado de dicha causa de inadmisión obliga necesariamente a realizar juicios por parte de la Mesa que, en cuanto tales, le corresponderían más bien al Pleno en su condición de órgano político (Santamaría 2001, Aranda 2006, Marco Marco 2009, Illueca Ballester 2015).¹⁶ En efecto, en base a estos motivos, los grupos parlamentarios de IU-Los Verdes y ERC presentaron, aunque sin éxito, una enmienda a la Proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, de cara a la supresión de esta causa de inadmisión (Congreso de los Diputados 2005, enmiendas nº1 y nº8 respectivamente), que parece lo más aconsejable.

En segundo lugar, resulta cuestionable que *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* (art.5.2d LILP) determine asimismo la inadmisión. Esta limitación material encontraba su razón de ser, como expresaba Jover i Presa (Cortes Generales 1983, 3816) en los debates parlamentarios, en evitar duplicidades: si la finalidad de la iniciativa legislativa popular consiste en trasladar al Parlamento ciertas inquietudes ciudadanas, el hecho de que se esté tramitando una propuesta normativa que comparte objeto con aquella que impulsa la ciudadanía, hace innecesaria esta última. Sin embargo, parece que el legislador desconoce que sobre un mismo objeto pueden presentarse proposiciones de ley con contenido sustancialmente diferente y que, en efecto, dicha variedad puede enriquecer la deliberación parlamentaria y el resultado final del texto normativo (Biglino Campos 1987, Pérez Sola 1994, Cuesta 2008).

Además, dicha regulación puede alentar maniobras gubernamentales impeditivas dirigidas a presentar proyectos o proposiciones de ley sobre materias sobre las que tuviera conocimiento que la ciudadanía promovería más tarde una iniciativa legislativa popular, como ya alertó en los correspondientes debates parlamentarios Pérez Royo.¹⁷ Precisamente para evitar estos riesgos y, al mismo tiempo, tratando de sortear duplicidades innecesarias, Cataluña¹⁸ y Aragón,¹⁹ por ejemplo, han previsto la tramitación conjunta de los proyectos o proposiciones de ley con las correspondientes iniciativas legislativas populares que sean coincidentes, en el caso de que lo acepte la Comisión Promotora, evitando así dejar fuera del Parlamento automáticamente las de origen popular. Así podría preverlo, por tanto, la regulación estatal.

En tercer lugar, el art.5.2e) LILP contempla como causa de inadmisión la *reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso*. Esta causa de inadmisión pretende evitar *el bombardeo sistemático de iniciativas idénticas arbitrarias condenadas al fracaso*²⁰ (Santamaría Pastor 2001) si bien no se prevé como causa de inadmisión para el resto de iniciativas legislativas no populares. Sin embargo, si se interpreta ampliamente, puede ocasionar el efecto obstruccionista contrario, esto es, puede favorecer que un grupo de personas presenten una iniciativa legislativa

¹⁶ Para Biglino Campos (1987) esta disposición puede cumplir un eficaz papel positivo al evitar que los signatarios de la iniciativa, para apoyar sólo un aspecto de la proposición, se vean obligados a aceptar temas que, sin embargo, no son de su agrado. García Martínez (1988-1989) entiende que no existe desigualdad de trato entre las iniciativas porque la ciudadana no es propiamente iniciativa.

¹⁷ Cortes Generales 1983, p.3813. Santamaría Pastor (2001), Astarloa Villena, Larios Paterna (2002), se hacen también eco de estos riesgos. Otros, como García Martínez (1988) y Aranda (2006), abogan por la economía parlamentaria.

¹⁸ Art.6.3 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular.

¹⁹ Art.5.3 bis de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, modificada por la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

²⁰ En el mismo sentido se posicionan Biglino Campos (1987), García Martínez (1988) y Larios Paterna (2002). Igualmente, esta finalidad del precepto fue puesta de manifiesto por Jover i Presa en los debates parlamentarios (Cortes 1983, p.3819).

sobre una determinada materia para paralizar la presentación de una posterior con el mismo objeto, haciendo decaer la primera, por ejemplo, no reuniendo las firmas requeridas (Biglino Campos 1987, García Martínez 1988, Santamaría Pastor 2001, Larios Paterna 2002).

Este riesgo impeditivo existe ante la falta de concreción de cuándo ha de entenderse *presentada* una determinada iniciativa legislativa popular. Si atendemos en este punto a la jurisprudencia constitucional, este momento coincide con la presentación de la solicitud de admisión a trámite y su documentación a la Mesa (ATC 592/1985), lo cual facilita en la práctica la existencia de las maniobras obstruccionistas apuntadas. Lo deseable desde el punto de vista de la efectividad de la iniciativa legislativa popular sería, más bien, considerar presentada aquella proposición de ley que ha llegado a ser debatida en el Pleno. Y es que, como sostenía Jover i Presa (Congreso de los Diputados 1983, p. 3818) en los debates parlamentarios, si la proposición de ley de origen popular *ha sido aprobada o se ha tenido en cuenta mayoritariamente, no tiene ninguna razón de ser [volver a presentarla], la tendría en el caso de que el Parlamento la hubiera rechazado*,²¹ pues el fin último de esta figura es propiciar el debate en la Cámara con una composición política determinada. En este sentido quizás resultase aconsejable sustituir el término *presentada* por el de *debatida*, para salvar cualquier tipo de interpretación que pudiera restarle eficacia a esta previsión.

Por último, es preciso recordar que los arts.126.2 y 3 RCD prevén que el Gobierno, en el plazo de 30 días, manifieste su conformidad o no a la tramitación de las proposiciones de ley en caso de aumento de créditos o disminución de ingresos, entendiéndose el silencio como positivo. El veto presupuestario del Gobierno, en lo que ahora nos ocupa, puede dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, lo cual resulta poco congruente con la regulación de la LILP que, en general, pospone la perfección de la misma a su previa admisión, evitando frustrar así los esfuerzos de la ciudadanía. Además, no ha de olvidarse que muchas demandas ciudadanas impulsadas a través de este cauce pueden y suelen tener implicaciones económicas, lo que las privaría de la mera posibilidad de ser debatidas en el Pleno.

Sobre esta cuestión, a propósito de la legislación catalana, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional, que ha considerado que el acuerdo de la Mesa que deja sin efecto su previo acuerdo de admisión en base a la disconformidad presupuestaria del Gobierno vulnera el art.23.1 CE pues impide que las iniciativas legislativas populares incumplan su misión fundamental: desencadenar la deliberación parlamentaria (STC 19/2015). De esta manera, las consecuencias presupuestarias de estas proposiciones de ley bien pueden ser un motivo para no tomar en consideración las mismas o para no aprobarlas finalmente, pero parece que no son razón suficiente para ni tan si quiera debatirlas. En este sentido, lo que podrían prever tanto la LILP como el RCD es que la tramitación de estas proposiciones de ley no quedara supeditada a la conformidad presupuestaria del Gobierno sino que, simplemente, la entrada en vigor de los efectos económicos de aquellas se difiriese al ejercicio siguiente en caso de existir disconformidad, como lo permite, por ejemplo, Cataluña.²²

4. El plazo para la recogida de firmas

Junto al elevado número de firmas que la Constitución exige para presentar iniciativas legislativas populares, el relativamente escaso periodo de tiempo que se ofrece a la ciudadanía para recabarlas hace difícil, no pocas veces, que las proposiciones de ley puedan prosperar. Si bien es cierto que esta cuestión se ha visto mejorada tras la reforma llevada a cabo en 2006, que amplía de 6 a 9 meses

²¹ En el mismo sentido se manifiestan Larios Paterna (2002), Muro i Bas (2008), Vidal Marín (2015).

²² Disposición Adicional 3ª de la Ley 1/2016, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular; y Apdo.6º de la Sección 3ª del Cap. II del Reglamento del Parlament de Catalunya, art.I.1.

el plazo de recogida,²³ otorgando tres de posible prórroga,²⁴ lo cierto es que el legislador no se ha mostrado excesivamente generoso en dicha modificación.

De hecho, las cifras así lo demuestran. Con la Ley Orgánica 3/1984, hasta la entrada en vigor de la reforma de 2006, de las 49 iniciativas legislativas populares presentadas, 15 caducaron por no reunir en el plazo previsto las firmas requeridas, esto es, el 30% de las impulsadas. Pero es que esta ratio se mantiene prácticamente constante después de que la mentada reforma ampliase el plazo en cuestión, pues desde entonces hasta la actualidad caducaron, por este motivo, 22 de las 73 iniciativas legislativas populares presentadas (Congreso de los Diputados 2016). ¿Puede considerarse suficiente el plazo establecido cuando aproximadamente un tercio de las proposiciones de ley de origen popular no consiguen recabar, dentro de aquél, las 500.000 firmas exigidas?

En efecto, durante la tramitación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, el grupo parlamentario de Izquierda Verde-IU-Iniciativa per Catalunya Verds presentó una enmienda (núm.3) en la que proponían un plazo para la recogida de firmas de 12 meses, más 3 de prórroga, en aras a *facilitar el ejercicio de este derecho, considerando que no hay plazo para las iniciativas que se registran en la Cámara* (Congreso de los Diputados 2005, p.16). Tal ampliación, perfectamente posible y razonable teniendo en cuenta el alto número de firmas a recoger, contribuiría sin duda a aumentar la efectividad de este mecanismo. Además, la ley también podría prever, como hace la regulación catalana,²⁵ que el tiempo en que las firmas estén en los órganos competentes para su acreditación, si se entregan todas a la vez y no se siguen recogiendo, no compute a efectos del plazo para recogerlas; o que si la acreditación se efectúa una vez expirado el plazo anterior, no compute a efectos del plazo de entrega de las mismas a la Junta Electoral, pues ello dotaría de mayor eficacia al tiempo concedido para llevar a cabo esta tarea.

5. La escasa participación de los promotores en la tramitación parlamentaria

Hasta la reforma de la LILP llevada a cabo en 2006, no estaba previsto que la Comisión Promotora pudiera intervenir en sede parlamentaria a efectos de defender la proposición de ley impulsada por la ciudadanía,²⁶ oportunidad que sí se brindaba al resto de sujetos con iniciativa legislativa. Sin embargo, actualmente, la ley prevé que un representante de la Comisión Promotora comparezca en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular (art.13.2 LILP). No obstante, para que esta previsión absolutamente ventajosa goce de efectividad, es preciso que el RCD la incorpore al ser una cuestión que, por afectar a la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley, está sujeta a reserva de reglamento parlamentario (art.89.1 CE), cosa que, en diez años, aún no se ha llevado a cabo.

²³ En efecto, resultaba curioso que el plazo inicial para la recogida de firmas (6 meses) coincidiese con el establecido por algunas Comunidades Autónomas, como por ejemplo Aragón (art.7.2) o Extremadura (art.7.3) que, sin embargo, tienen que recoger un número de firmas sensiblemente inferior.

²⁴ El Tribunal Constitucional ha sostenido que no existe un derecho fundamental a la prórroga, por lo que el mero hecho de no otorgarla no vulnera de manera automática el art.23 CE. Esta transgresión solo tiene lugar cuando su no concesión –en supuestos de fuerza mayor o caso fortuito- es fruto del error manifiesto o de falta de toda ponderación por parte de la Cámara, por no efectuar correctamente el juicio de previsibilidad e inevitabilidad de las circunstancias concurrentes. Además, en cuanto excepción al término general y con la intención de no alargar en exceso el proceso de recogida de firmas, esta posibilidad debe ser interpretada restrictivamente (ATC 140/1992, de 25 de mayo de 1992, FJ 3º).

²⁵ Art.11. 4 de la Ley 1/2006: *El tiempo que los pliegos de firmas están en los órganos o entes administrativos competentes para la acreditación, si la comisión promotora los entrega todos a la vez y no sigue recogiendo firmas, no cuenta a los efectos del plazo para recoger las firmas establecido por el artículo 9 o, si la acreditación se efectúa una vez agotado este plazo, a los efectos del plazo para entregar las firmas establecido por el artículo 12.1.*

²⁶ Desde muy temprano en la doctrina, lo demandaba Punset Blanco (1982).

Aun así, el RCD podría ir todavía más allá y prever la intervención de la Comisión Promotora en sucesivas fases del curso parlamentario, como en la tramitación en Comisión o en el debate final en el Pleno, como lo permite, por ejemplo el Reglamento del Parlament de Catalunya (RPC).²⁷ Y es que si aceptamos, como Habermas (1998) lo hacía, que la fuerza legitimadora y la calidad racional de las decisiones políticas derivan de las posibilidades discursivas presentes en su adopción, las oportunidades de participación de la Comisión Promotora en sede parlamentaria no debieran ser escatimadas. Desde el punto de vista de la proposición de ley, porque constituyen una herramienta útil para mantener vinculados a los impulsores de la proposición de ley con ésta última una vez que entra en el Parlamento. Desde la perspectiva parlamentaria, porque dicha participación permite introducir una visión externa en el Pleno que contribuya a aumentar el pluralismo político y a facilitar la integración de intereses que tiene lugar en aquél, acercando así las instituciones representativas a la sociedad_ (Larios Paterna 2002).

6. La retirada de la proposición de ley

La posibilidad de que los impulsores de las proposiciones de ley retiren la misma está prevista en el art.129 RCD. Ello puede hacerse en cualquier momento, y con plenos efectos, antes de la toma en consideración, precisándose la aprobación del Pleno superada ésta. Éste último extremo es el que resulta relevante, pues es durante la tramitación parlamentaria cuando se producen modificaciones materiales de la misma. De acuerdo con la previsión del RCD, lo que ostentan los promotores en ese caso es el derecho a solicitar la retirada, no a retirar *stricto sensu* la proposición de ley, para lo cual se requiere el acuerdo de la Cámara. Y es que, desde un punto de vista democrático, tal vez carezca de sentido aprobar una proposición de origen popular cuando el contenido material de la misma no coincida con aquél al cuál la ciudadanía otorgó su aval con las firmas correspondientes. De hecho, Cataluña ha sido testigo de estos riesgos hace unos años cuando, ante la iniciativa legislativa popular de prohibición de la incineración de residuos, el Parlamento catalán terminó por aprobar la Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos.

Aun cuando, tras la toma en consideración, la titularidad de la iniciativa pase a ser de la Cámara, la especial naturaleza de estas proposiciones de ley, esto es, el deber de lealtad a su origen popular, podría justificar que la Comisión Promotora retirase la misma ante una eventual distorsión de los contenidos propuestos por los impulsores.²⁸ Así se permite, por ejemplo, en Cataluña²⁹ y Aragón.³⁰ Además, ello deviene especialmente necesario si la Comisión Promotora, como sucede en la práctica ante la pasividad del RCD, sigue sin poder intervenir en sede parlamentaria para proponer enmiendas o defender el texto original, pues la sitúa en una posición de indefensión ante los posibles cambios materiales (Larios Paterna, 2002). En este sentido, podría proponerse que el derecho de retirada pudiera ejercerse a lo largo de la tramitación parlamentaria hasta antes de iniciarse las votaciones finales en Pleno o en Comisión, como se permite, por ejemplo, en Cataluña.³¹

Esta opción que aquí se propone, siendo favorable y más respetuosa con la voluntad popular, tampoco resulta lesiva para la institución parlamentaria pues, de existir un especial interés en aprobar una ley con un contenido sustancialmente

²⁷ Véanse arts. 137 y 138 del Reglamento del Parlament de Catalunya.

²⁸ Larios Paterna (2002) propone que, en el caso de haber discrepancia entre la Comisión Promotora y la Cámara acerca de la desvirtuación de la propuesta, podría establecerse la celebración de un debate de totalidad tras el cual el Pleno decidiese. En sentido contrario, Aragón (1986) sostiene que al ser la iniciativa titularidad de la Cámara no cabe ejercer directamente la retirada por la Comisión Promotora.

²⁹ Art.116 del Reglamento del Parlament de Catalunya.

³⁰ Art.12.3 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón

³¹ Véase el art.116 del Reglamento del Parlament de Catalunya.

diferente al propuesto por la ciudadanía, siempre puede impulsarse una proposición de ley de origen parlamentario que lo refleje. En este sentido, lo único que trata de salvaguardar el derecho de retirada es que no pueda imputarse a la ciudadanía una decisión legislativa que dista de sus aspiraciones.

7. Conclusiones

Después de haber analizado el régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular, no parece que este instrumento jurídico pueda servir al fin para el que ha sido creado: facilitar que demandas ciudadanas no tratadas en sede parlamentaria, puedan encontrar su oportunidad de deliberación en esta sede. El recelo y la desconfianza con que, tanto el constituyente como el legislador, han regulado este instrumento jurídico, cercena en buena medida, al mismo tiempo que desalienta, las posibilidades de participación ciudadana en la fase inicial del procedimiento legislativo.

Aun cuando en el proceso constituyente muchas de las reticencias frente a este instrumento pudieran encontrar justificación en los riesgos que quizá la democracia directa pudiera entrañar para el periodo de la transición, 38 años después quizás se antojen caducos. No resulta propio de una sociedad democrática avanzada configurar de manera tan hermética esta herramienta participativa. No solamente porque sirve a la canalización de ciertas demandas sociales, sino porque, en última instancia, sus efectos son puramente propositivos, nunca decisorios. Teniendo entonces el Parlamento la última palabra sobre la aprobación, existen pocos argumentos –al menos democráticos- para justificar el rechazo a la simple discusión de ciertas propuestas ciudadanas.

Por ello, sería deseable, a nivel constitucional, no sólo una rebaja del número de firmas, sino, especialmente, la supresión de la gran parte de las limitaciones materiales –en especial la que afecta a derechos fundamentales- y, a mayores, el reconocimiento de la iniciativa popular de reforma constitucional. Además, en aras a una mayor eficacia de este mecanismo, la legitimación para su impulso podría abrirse a mayores de 16 años y también a extranjeros con residencia legal (aunque para ello sería necesaria una previa reforma del art.13.1 CE). Asimismo resultaría conveniente eliminar ciertas causas de inadmisión y reconfigurar otras, en los términos señalados en páginas precedentes, para evitar que buena parte de las iniciativas legislativas populares se queden “a las puertas” del Parlamento, como actualmente sucede. Igualmente, sería recomendable prever una participación más amplia de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria de la iniciativa, y no sólo antes del debate de la toma en consideración; así como inclusión de la posibilidad de retirada la proposición de ley de origen popular también después de aquélla.

En definitiva, se trataría de adaptar la regulación jurídica de este mecanismo a las expectativas propias de una sociedad democrática avanzada, transformando la actual resistencia en futura eficacia.

Referencias

- Aragón, M., 1986. La iniciativa legislativa. *REDC* 16.
- Aranda, E., 2006. La nueva ley de iniciativa legislativa popular. *REDC* 78.
- Astarloa Villena, F., 2002. La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y realidad constitucional*, 10-11.
- Biglino Campos, P., 1987. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *REDC* 19.
- Böckenforde, E.W., 1993. *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos.

- Castellá Andreu, J.M., 2013. Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la Sociedad. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5.
- Congreso de los Diputados, 2005. Enmiendas e Índice de Enmiendas al Articulado. En: *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 61-7, 18 de mayo.
- Congreso de los Diputados, 2016. *Índice de Iniciativas* [online] XI Legislatura. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?piref73_1335505_73_1335500_1335500.next_page=/wc/cambioLegislatura [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Contreras, M., 1992. Sobre el Título X de la Constitución Española: De la reforma Constitucional. *RDP*, 37.
- Cortes Generales, 1978b. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [online], 93. 20 de junio. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF, 3463-3466 [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Cortes Generales, 1978c. *Diario de Sesiones del Senado* [online], 49, 5 de septiembre. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_049.PDF, 2277 y 2282 [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Cortes Generales, 1978d. *Diario de Sesiones del Senado* [online]52. 8 de septiembre. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_052.PDF, 2514-2616 [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Cortes Generales, 1983. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* 79, 29 de noviembre.
- Cuesta, V., 2008. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson Civitas.
- De Otto, I., 1987. *Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- De Vega, P., 1985. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Díez, A., 2016. Pedro Sánchez acepta las condiciones de Ciudadanos y anuncia un acuerdo. *El País* [online], 24 de febrero. Disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2016/02/23/actualidad/1456233618_836694.html [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Fernández Ferrero, M.A., 2001. *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: CEPC.
- García de Enterría, E., 1962. La lucha contra las inmunidades del poder en la Administración: poderes discrecionales, potestad reglamentaria y actos de gobierno. *RAP* 38.
- García Martínez, A., 1988-1989. La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 74.
- Habermas, J., 1998. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J., 1999. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós Básica.
- Held, D., 1991. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

- Illueca Ballester, J.E., 2015. El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades. *Revista de Derecho UNED*, 16, 1119-1120.
- Kelsen, H., 2002. *De la esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares, 49.
- Larios Paterna, M.J., 2002. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Larios Paterna, M.J., 2008. Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37.
- Marco Marco, J. 2009. La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, 8.
- Muro i Bas, X., 2007. Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular. *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, 19.
- Muro i Bas, X., 2008. Teoria i pràctica de la iniciativa legislativa popular a Catalunya. *Colecció papers de relacions Govern-Parlament*, 1.
- Pérez Sola, N., 1994. Propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa legislativa popular. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84.
- Pizzorusso, A., 1973. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. 3. Padua: Cedam.
- Presno Linera, M., 2014. Fatiga del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo. En: C. Pinelli y M. Presno Linera, eds. *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*. Madrid: Coloquio Jurídico Europeo.
- Presno Linera, M.A., 2011. La reforma del derecho de voto en España. *Revista Justicia Electoral*, 8.
- Presno Linera, M.A., 2012. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia. *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27.
- Punset Blanco, R., 1982. La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, 14.
- Quintero Quiroga, R.T., 2014. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica. *Ars Iuris Salmanticensis*, 2, junio.
- Rosanvallón, P., 2010: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Rubio Llorente, F., 1993. El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho. En: Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución*. Madrid: CEC.
- Santamaria Pastor, J.A., 2001. Artículo 23. En: F. Garrido Falla, coord. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Vidal Marín, T., 2015. Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular. *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, 2.
- Villa-Real Molina, R., Del Arco Torres, M.A., 1999. *Diccionario de términos jurídicos*. Granada: Comares.
- Vintró Castells, J., y Bilbao Ubillos, J.M., 2011. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: CEPC.

Vírgala Foruria, E., 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.

Referencias normativas

Constitución de la República Española. 9 de diciembre de 1931.

Constitución Española 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre.

Cortes Generales, 1978a. *Anteproyecto de Constitución. Índice de enmiendas por artículos* [online], 31 de enero. Disponible en: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>, p. 220 [con acceso el 25 de septiembre de 2017].

Junta General del Principado de Asturias 2014. Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución (09/0113/0003/02426). Junta General del Principado de Asturias: *Boletín Oficial* [online] 16.14, de 25 de septiembre. Disponible en: <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/pdf/9A-1614.pdf> [Con acceso el 4 de octubre de 2017].

Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular. Departamento de la Presidencia. *Diario Oficial de la Generalitat Catalana* 4579, de 23 de febrero, y *Boletín Oficial del Estado* 62, de 14 de marzo.

Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 1, de 4 de enero de 1985, y *Boletín Oficial del Estado* 27, de 31 de enero de 1985.

Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura* 98, de 3 de diciembre.

Ley 7/2014, 25 septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 198, de 8 de octubre, y *Boletín Oficial del Estado* 258, de 24 de octubre de 2014, 86527-86530.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LILP). *Boletín Oficial del Estado* 74, de 27 de marzo.

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. *Boletín Oficial del Estado* 126, de 27 de mayo.

Reglamento del Congreso de los Diputados, 1982 [online], 10 de febrero.

Disponible en:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf [Con acceso el 4 de octubre de 2017].

Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 2015. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 6967, de 1 de octubre.

Jurisprudencia

ATC 592/1985, de 18 de septiembre.

STC 119/1995, de 17 de julio.

STC 19/2015, de 16 de febrero.

STC 76/1994, de 14 de marzo.