

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/1 enero-junio 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7112023>

ESTUDIOS

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA

*Popular Legislative Initiative in Spain:
a legal and practical study*

Ángel Fernández Silva
Universidad de Salamanca

<https://doi.org/10.18543/ed.2792>

Recibido: 07.02.2023

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/1, enero-junio 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA

*Popular Legislative Initiative in Spain:
a legal and practical study*

Ángel Fernández Silva
Universidad de Salamanca

<https://doi.org/10.18543/ed.2792>

Recibido: 07.02.2023
Aceptado: 13.06.2023
Publicado en línea: junio 2023

Resumen

La iniciativa legislativa popular (ILP) en España ha mantenido una eficacia muy limitada con tan sólo cuatro proposiciones adoptadas como ley en el Congreso de los Diputados. Cuarenta años después de la aprobación de la LO 3/1984 de ILP, es preciso analizar las causas que cercenan su empleo, ya que el 37% de las iniciativas resultan inadmitidas y otro 37% caduca sin reunir las firmas requeridas. La Constitución Española estipula (art. 87.3) un margen formal y material muy estrecho para el instrumento, con un requisito de firmas que dificulta el acceso de las propuestas y una exclusión de las materias propias de ley orgánica especialmente lesiva, como se comprobará. Auspicado por la crisis económica y de confianza, desde el año 2011 se ha producido cierto repunte en la utilización del mecanismo que es preciso analizar, pues parece desmontarse parcialmente la idea extendida sobre el carácter anodino e ineficaz de la figura.

Palabras clave

Participación, iniciativa legislativa popular, democracia directa, democracia participativa.

Abstract

Our democracy needs the legislative impulse of citizens to improve their representation. Forty years after the popular initiative law (LO 3/1984), the instrument of participation still plays a secondary role in Spain. In this way, only four initiatives have been approved in Parliament (with many changes); the causes of failure are the censored topics, and a high number of signatures required (Article 87.3 of Spanish Constitution). In fact, 37% of initiatives were declared inadmissible, and also 37% did not reach the signature limit. However, since 2011 more initiatives have been presented in Parliament. Therefore, it's necessary to analyze this context.

Keywords

Participation, popular legislative initiative, direct democracy.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NATURALEZA DEL MECANISMO. III. LA ESCASA INCIDENCIA DE LA ILP EN ESPAÑA. 1. La evolución de la figura. 2. El elevado grado de inadmisiones. 3. La caducidad de las iniciativas. 4. Otros problemas del mecanismo. IV. LAS ILP QUE LOGRARON REUNIR LOS REQUISITOS. V. LA TEMÁTICA ABORDADA POR LAS PROPOSICIONES. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La conocida dialéctica entre democracia representativa y democracia directa resulta ya lugar común en nuestra disciplina, encontrando sus referencias más clásicas en las figuras de Montesquieu (1748, 12) y Rousseau (1762, 162). De hecho, podemos situar en aquel periodo histórico una incipiente iniciativa popular, pues la figura se incorporó al decreto de la Convención Francesa de 21 de septiembre de 1792, a pesar de que no se sustanciara en la posterior Constitución revolucionaria.

Sin embargo, fruto de la conocida evolución del constitucionalismo, uno de los precedentes más nítidos de la iniciativa legislativa popular (ILP) lo encontramos en las Constituciones de Weimar de 1919 y Austria de 1920. En dichos textos se reconocía la capacidad del electorado para presentar una proposición de ley articulada ante el Parlamento, diferenciándola así del referéndum y del derecho de petición. Al respecto, es evidente que la influencia de Kelsen (1934, 64) permitió incorporar un mecanismo que pretendía involucrar a los ciudadanos en la vida democrática, al defender el autor austriaco en Esencia y Valor de la Democracia que *«aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral»*.

Al austriaco le debemos que la iniciativa legislativa popular (ILP) más común en las Constituciones modernas consista en presentar una proposición de ley articulada o formulada –y no en una petición genérica– ante el Parlamento, bajo un requisito de firmas. Pero también que dicha cámara decida sobre su posible tramitación o no, desvinculándola de esta forma de la institución del referéndum; o bien de otras variantes como la iniciativa popular de referéndum, que no resultan frecuentes en Europa Occidental.

En cualquier caso, la presencia de la ILP en la Constitución Española (art. 87.3 CE) se entiende gracias a la afirmación de nuestro país como un Estado Democrático, calificación que se concreta con la proclamación del pluralismo político en el mismo artículo primero. Esta concepción se perfecciona, además, con el reconocimiento de la participación a través del

mandato del artículo 9.2 CE y del derecho fundamental de participación del artículo 23.1 CE que, a priori, no distingue entre la participación directa y la efectuada mediante representantes. Sin embargo, es evidente la preferencia de nuestro Constituyente por la democracia representativa, fortificada a través del papel de los partidos políticos, bajo un claro objetivo de estabilidad democrática.

La *valentía del legislador* (Almagro, 2016, 3) a la hora de regular la ILP y otorgar un peso relevante a la participación política, configurándola dentro del ‘núcleo duro’ de derechos fundamentales, contrasta con la configuración marginal otorgada al instrumento. Tal específica concepción del parlamentarismo¹, y la extraña confusión de la ILP con un referéndum que había sido utilizado para legitimar regímenes autoritarios durante buena parte del siglo XX, motivaron una configuración cicatera de la institución en nuestro texto constitucional. Los exigentes límites materiales y de firmas estipulados para el instrumento en el art. 87.3 CE fueron confirmados o incluso profundizados en la legislación posterior y dejaron un balance práctico realmente pobre en las primeras legislaturas.

Cuarenta años después de la aprobación de la LO 3/1984 de iniciativa popular, y de sendas proposiciones ciudadanas presentadas de forma pionera en dicha fecha, es preciso reflexionar sobre las causas de la reducida incidencia de la figura desde un punto de vista teórico-práctico. Sólo desde el análisis del resultado de cada una de las ciento cuarenta y dos ILP presentadas ante el Congreso de los Diputados podremos efectuar propuestas de mejora de la legislación sobre la figura, pues del total de las registradas, el 37% resultaron inadmitidas a trámite y otras tantas caducaron sin reunir las firmas necesarias.

La reciente aprobación de la ILP sobre derechos del Mar Menor –la cuarta en toda nuestra andadura democrática- ha vuelto a popularizar una institución infrautilizada durante las primeras legislaturas, pero siempre anhelada por parte de la doctrina como acicate para el logro de una *sociedad democrática avanzada*². Tal éxito no esconde otros obstáculos para la institución, menos denunciados que los conocidos límites materiales y formales, pero no por ello menos dañinos. Me refiero a los cambios que se introducen en el texto de las ILP aprobadas, que desnaturalizan muchas veces su

¹ Con carácter general, la iniciativa legislativa aparece prevista en el artículo 87 de nuestra Carta Magna, precepto que se aparta de la tradición existente en el constitucionalismo español al atribuir aquella, además de al Gobierno y al Congreso y Senado (art. 87.1 CE), a los Parlamentos autonómicos (art. 87.2 CE) y a los ciudadanos (art. 87.3 CE), si bien los proyectos de ley del Gobierno mantienen un trato diferenciado al no exigirse su toma en consideración previa por parte de la cámara.

² Como objetivo enunciado en el preámbulo de la CE1978.

objetivo, pero también a los retrasos abusivos en la tramitación de algunas iniciativas tomadas en consideración. Valgan como ejemplo los tres años (más de 70 prórrogas para presentar enmiendas) que llevan en sus respectivas comisiones la ILP sobre autonomía personal y dependencia presentada por el CERMI, y la ILP sobre ratio de enfermeras por paciente presentada con el sindicato SATSE. Estas artimañas legislativas, no exclusivas de la figura estudiada, suponen un terrible freno no sólo a la función legislativa del Congreso sino también a las legítimas expectativas de los ciudadanos que confían en las posibilidades de la ILP que suscriben.

Aunque en la actualidad existan numerosos escollos jurídicos que superar, tampoco podemos olvidar que las variables que inciden en la participación en ocasiones exceden de lo jurídico. Si bien las crisis económica y de confianza en el modelo representativo sirvieron para aumentar desde 2011 el número de ILP registradas, de la mano de ciertos movimientos político-sociales, no es menos cierto que la conversión de aquel contrapoder en representación ha frenado ligeramente la presentación de iniciativas. Esto demuestra que la figura ha sido utilizada en ocasiones como elemento de presión frente a la mayoría parlamentaria, pero también como acelerador de ciertas reivindicaciones que, como los desahucios en 2011, se incorporaron a la agenda política y mediática aderezadas por un importante apoyo social. A pesar del evidente impacto de la crisis sanitaria, parece resurgir en la última legislatura el empleo del mecanismo, si bien –como se verá– la efectividad del mismo continúa en un nivel muy bajo.

II. LA NATURALEZA DEL MECANISMO

Frecuentemente se ha discutido si la iniciativa popular responde a las características de la denominada democracia directa o se acerca más a la democracia representativa. Es conveniente considerarla un híbrido entre ambos modelos de democracia, y por ello, un complemento de la representación, como ha defendido entre otros Aguiar de Luque (1977, 69). Al respecto coincido con el profesor Pedro de Vega (1985, 125) en no considerar «*como intrínsecamente perversas, y esencialmente disfuncionales para la democracia representativa a las instituciones de democracia directa*», pues los riesgos comienzan, como indica el autor, cuando pasan de ser correctores de hipotéticos defectos del sistema, a medios para oponer una legitimidad diferente a la del Estado constitucional.

Procede debatir, por ende, el verdadero sentido de la ILP; si la misma trata de demostrar una legitimidad alternativa, o más bien enriquece a la representación permitiendo que afloren demandas desatendidas por los poderes públicos. Si bien la figura se ha alejado de las características de la democracia directa por su dependencia de organizaciones con cierta infraestructura

y poder de movilización (en ocasiones con ciertos tintes partidistas), de alguna manera dando la razón a Kelsen³ (1945, 449) tiene sentido calificar a los instrumentos de democracia semidirecta como un interesante complemento de la participación. Si bien entendido, el referéndum debe utilizarse principalmente como mecanismo de ratificación de las decisiones adoptadas en el Parlamento, la ILP se configura como un mecanismo complementario aunque anterior a la elaboración de la decisión política por el órgano representativo.

Por ello, un empleo adecuado de la ILP permite completar la labor del legislador, situando en la agenda política cuestiones que son ampliamente sentidas por el electorado y sus organizaciones representativas⁴, y que aún no han sido resueltas satisfactoriamente por los poderes públicos (Larios Paterna, 2008, 198), ensanchando de alguna forma la base temática y político-social de la representación. Este objetivo adquiere una relevancia notoria en un contexto de desafección política de los ciudadanos; una crisis de legitimación o intermediación donde los instrumentos que permiten involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones deben adquirir mayor protagonismo. No son pocos, en este sentido, los que animan a la utilización de estos mecanismos para superar un *funcionamiento excesivamente plebiscitario* de nuestras democracias, tal como han defendido entre otros Pizzorusso (1980, 133) o, en un sentido similar, Loewenstein (1965, 328).

Si bien lo deseable es que la ILP resulte compatible con la toma de decisiones mediante representantes, como ha señalado Zovatto (2010, 120), «*su uso está muy condicionado por las fuerzas y debilidades del sistema político dentro del que operan (...) pudiendo significar un 'elemento distorsionador' en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad*». Por ello, cuanto más palpable resulte la crisis de intermediación más se recurrirá a este tipo de mecanismos como alternativa al parlamentarismo, alejándolos de su función canalizadora de opiniones y demandas.

En este sentido, la utilización preferente del mecanismo por parte de colectivos, asociaciones, sindicatos y partidos políticos lo aleja de las características de la democracia directa, pero lo convierte en un aliado más de pluralismo político, permitiendo el acceso de propuestas que el Parlamento quizás ignora. De hecho, atendiendo a los casos analizados, del total de

³ Como ya señaló el autor, la institución está ideada para contribuir al *mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa a los mismos*.

⁴ La concepción no es ajena a lo manifestado por Habermas (1991, 136) cuando reclamaba una democracia en la que los procesos de la formación de la voluntad política institucionalizada jurídicamente estuvieran conectados con la creación de una opinión pública no formalmente articulada.

ciento cuarenta y dos iniciativas registradas hasta enero de 2023 en el Congreso de los Diputados, el 40% fueron presentadas por asociaciones o colectivos, 12% por partidos políticos, 9% por sindicatos y el resto (38%) por parte de ciudadanos individuales o cuya pertenencia a organizaciones se desconoce.

Dicho empleo preferente por parte de colectivos obedece a la complejidad de los requisitos para el éxito de una iniciativa, misión que se antoja casi imposible de lograr sin la infraestructura y poder de movilización de una organización relevante. Existen numerosos ejemplos de iniciativas promovidas por sindicatos y organizaciones; algunos casos recientes pueden ser la ILP sobre equiparación salarial de las policías del Estado, presentada por el sindicato Jupol, la ILP sobre renta mínima presentada por CCOO y otros sindicatos en abril de 2015; o la ILP (2018) del sindicato SATSE que pretende aumentar la ratio de enfermeras por paciente.

Promotores	
Asociaciones	40%
Individuales	38%
Partidos	12%
Sindicatos	9%

Tal y como señala algún autor (Durán Alba, 2016, 75), los datos pueden conducirnos a afirmar cierta mediatización política de la figura. Sin embargo, no se ha constatado ningún monopolio del mecanismo por parte de los partidos políticos, aunque no se pueden descartar este tipo de vínculos en el caso de algunas organizaciones sociales más ideologizadas. Por este motivo, la figura se ha identificado parcialmente más como un elemento de oposición política o contrapeso a la mayoría gobernante, lo que explicaría la relevante utilización cosechada en legislaturas con mayoría absoluta del partido en el gobierno, o que coincidieron con las etapas centrales de la crisis económica y de confianza hacia la representación tradicional.

Por todo lo anterior, no es extraño que se discuta la verdadera naturaleza del instrumento, que se manifiesta en dos vertientes diferenciadas, aunque compatibles. En primer lugar, la ILP es una fase del procedimiento legislativo y no una parte separada del mismo, pues la cámara queda obligada a tramitar la propuesta si los ciudadanos consiguen que la proposición sea admitida por la Mesa y acreditan las quinientas mil firmas requeridas⁵. Por

⁵ La LO 3/1984 (art. 13) obliga a la Mesa a publicar la propuesta y situarla en el orden del día de un pleno en los seis meses siguientes a la acreditación de firmas por la JEC.

otro lado, en cuanto a su segunda vertiente, la figura entraña una particular forma de ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Esta segunda concepción aparece avalada por algunos autores (Bilbao Ubillos, 2018, 2; Larios Paterna, 2008, 6) y, en mi opinión, se apoya en cuatro evidencias: la reserva de ley orgánica contenida en el art. 87.3 CE, la atribución del recurso de amparo a la Comisión Promotora contra el acuerdo de inadmisión de la Mesa, algunas manifestaciones del propio Tribunal Constitucional⁶, y la concordancia entre el modo de emplear el mecanismo y los caracteres del derecho fundamental señalado⁷. El Máximo Intérprete Constitucional ha entendido⁸ que estaremos ante un derecho de participación política cuando la llamada a la participación *comporte el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político o, lo que es lo mismo, cuando se llame al pueblo como titular de ese poder*. En este caso, los electores solicitan al Parlamento la adopción de una proposición de ley, y la acreditación de las firmas discurre por un procedimiento electoral controlado por la JEC.

III. LA ESCASA EFECTIVIDAD DE LA ILP EN ESPAÑA

1. *La evolución de la figura*

El tratamiento tan cauteloso otorgado a la institución que nos ocupa se explica atendiendo al contexto histórico-político que rodeó nuestro proceso Constituyente (Arnaldo, 1988, 78), y al razonable afianzamiento del modelo representativo en nuestro país (Biglino, 1987, 112). De este modo, el artículo 87.3 excluye del ámbito material de la ILP los asuntos de naturaleza tributaria, los de carácter internacional, la prerrogativa de gracia y las materias propias de ley orgánica. Además, y según los artículos 131 CE y 134 CE, quedaría implícitamente excluido de la ILP la planificación económica y la presentación de los PGE. Asimismo, el artículo 87.3 CE establece un número de firmas excesivo para presentar una ILP, quinientos mil signatarios, que representan el 1,3% de nuestro censo electoral.

Resulta preceptivo, por otra parte, y conforme a la LOILP y el Reglamento del Congreso, que toda iniciativa popular que cumpla los requisitos

⁶ Considera el TC en la STC 76/1994 (FJ 2) que una inadmisión de una iniciativa que no se ajuste a los criterios señalados en la ley puede vulnerar el derecho enunciado en el art. 23.1 CE. Por otro lado, la STC 119/1995 (FJ 3) distingue los instrumentos de democracia directa que derivan del derecho fundamental de participación (referéndum, iniciativa popular y concejo abierto) de cualesquiera otros instrumentos de la denominada «democracia participativa» creados por el legislador o los poderes públicos y que no entroncarían, en este caso, con el citado derecho.

⁷ Como el hecho de que sean los electores los legitimados para su ejercicio.

⁸ STC 119/1995, FJ 5.

de admisión y firmas supere la toma en consideración⁹ por el pleno del Congreso para continuar con su tramitación, como sucede con cualquier proposición de ley. A pesar de haberse señalado este trámite como un obstáculo para la participación (Santamaría, 1985, 1265), su justificación reside en distinguir la iniciativa para legislar de la potestad legislativa, que sólo reside en las Cortes Generales ex. art. 66 CE. La ausencia de una alternativa clara convierte a la toma en consideración en *un mal necesario* ya que, aunque la misma se elimine¹⁰, la cámara no está obligada a tramitar propuestas cuyo contenido no comparte (en virtud de la autonomía parlamentaria). En este sentido, el Parlament de Cataluña¹¹ ha eximido a la figura de superar la toma en consideración en dicha autonomía, lo que ha provocado que aumenten las enmiendas totales o parciales que se presentan contra tales iniciativas.

Una regulación tan restrictiva ha ocasionado que la figura no haya despertado interés en la ciudadanía hasta aproximadamente la IX Legislatura. Conforme a los datos publicados en la página web del Congreso de los Diputados, hasta enero de 2023 se registraron un total de ciento cuarenta y dos iniciativas populares. Buena parte de las mismas fueron presentadas en las legislaturas novena, décima y actual, observándose notables diferencias entre éstas y las Legislaturas menos productivas, especialmente las primeras o aquellas en las que no se produjo investidura del Presidente.

Legislatura*	ILP presentadas
II Legislatura (1982 – 1986)	3
III Legislatura (1986 – 1989)	2
IV Legislatura (1989 – 1993)	6
V Legislatura (1993 – 1996)	10
VI Legislatura (1996 – 2000)	10
VII Legislatura (2000 – 2004)	13
VIII Legislatura (2004 – 2008)	13

⁹ Sobre el debate doctrinal existente sobre la necesidad de la toma en consideración vid. Fernández Silva (2021, 246).

¹⁰ En el debate de la Ley 4/2006 los grupos parlamentarios del PNV e Izquierda Unida plantearon vía enmienda la supresión del trámite, ante una encendida defensa del mismo por parte de los grupos Socialista y Popular, entonces con amplia mayoría en la cámara.

¹¹ Ley 1/2006, del Parlament de Cataluña, reguladora de la iniciativa legislativa popular

Legislatura*	ILP presentadas
IX Legislatura (2008 – 2011)	21
X Legislatura (2011 – 2015)	30
XI Legislatura (2015-2016)	3
XII Legislatura (2016-mayo 2018)	10
XIII Legislatura (jun. 2018- 2019)	3
XIV Legislatura (en curso)	18

* Sólo se incluyen las ILP efectivamente registradas en cada legislatura, no las que proceden de una legislatura anterior por la disolución de las Cortes.

Podemos señalar algunas causas que explicarían el auge experimentado por la figura en la última década y media. En primer lugar, la evolución de la propia cultura participativa y democrática de los ciudadanos y, sobre todo, de los colectivos, quienes encontraron en la participación una forma menos institucionalizada de acceder al debate público. En segundo término, la crisis económica y la crisis de confianza del sistema político español han motivado que la sociedad recurra a la institución como un medio para canalizar demandas desatendidas, ante el evidente descontento social y aumento de necesidades, pero también para generar cierta oposición al *status quo* político. Basta con sugerir la conocida ILP sobre desahucios presentada por una Plataforma de Afectados por la Hipoteca representada por la actual alcaldesa de Barcelona, Ada Colau.

En tercer lugar, no se puede ignorar la generalización en el empleo de las nuevas tecnologías, que ha permitido a los ciudadanos y los colectivos difundir globalmente sus reivindicaciones y recabar de manera menos compleja los avales a su proyecto. Por último, aunque en mi opinión con menor intensidad que las anteriores causas, procede señalar la nueva norma reguladora de la figura, la Ley 4/2006, pues ha facilitado moderadamente el empleo del mecanismo (Aranda, 2006). A pesar de la falta de profundidad en los cambios, es justo reconocer en la norma mejoras como el aumento del plazo para la recogida de firmas de los seis a los nueve meses, la supresión del requisito ‘f’ del artículo quinto, la mejora en la redacción del requisito de homogeneidad material, la mayor eficacia en el cobro de la compensación económica, la introducción de la firma electrónica, o la posibilidad de intervención de un representante de la Comisión Promotora durante la tramitación de la proposición.

Por último, aunque la crisis sanitaria haya producido un lógico descenso de iniciativas durante el año 2020, la Legislatura actual (XIV) va camino de

convertirse en una de las más productivas. Pese al escaso balance del año 2022, con tal sólo tres registros, la Mesa del Congreso registró hasta 10 ILPs en 2021, si bien la mayoría de ellas o bien terminaron caducando por falta de apoyo, o directamente fueron inadmitidas a trámite, demostrando de nuevo la lesividad de tales requisitos formales y materiales.

2. *El elevado grado de inadmisiones*

Más allá del grado de utilización del instrumento por parte de ciudadanos y colectivos, resulta fundamental referirse al resultado cosechado por las iniciativas presentadas, donde precisamente se observa la lesividad que causa una regulación tan cicatera de la participación. En este sentido, un total de cincuenta y tres ILP resultaron inadmitidas a trámite (37% del total), y otras tantas (53) agotaron el plazo concedido sin acreditar las firmas exigidas. Además, siete iniciativas fueron retiradas por sus proponentes, once fueron rechazadas en la toma en consideración y once continúan aún en curso (fase de enmiendas o recogida de firmas). La escasa efectividad se observa en el hecho de que sólo cuatro ILP han sido adoptadas como ley en toda nuestra andadura democrática, con sustanciales cambios en sus textos.

TOTAL ILP presentadas	142
Inadmitidas a trámite	53
Caducadas	53
Aprobadas (con modificaciones)	4
Rechazadas en toma en consideración	11
Retiradas	7
En fase de recogida de firmas	8
En comisión/enmiendas	3
Tramitada por completo sin requerir acuerdo (petición, no proposición)	2

Por ende, el primer gran obstáculo con el que se encuentra una iniciativa es la admisión a trámite por parte de la Mesa del Congreso. Son dos las cuestiones más relevantes que inciden en este trámite; el papel de la Mesa en la valoración de las causas de inadmisión, y los propios supuestos previstos en el artículo quinto de la LOILP, con especial atención a las materias excluidas.

El órgano parlamentario es el encargado del ‘juicio de admisibilidad’ que determinará si la proposición incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas. No son pocos los que han denunciado cierta arbitrariedad del

órgano (Durán, 2016, 69; Cuesta, 2008, 343), no sólo por su amplitud para valorar los supuestos, sino por la ausencia de motivación de sus acuerdos. Por su parte, el TC ha resultado un tanto inmovilista ante la presentación de recursos en amparo, confirmando en todos los casos las decisiones adoptadas por la Mesa¹². En este sentido, no resulta coherente con los principios de transparencia y publicidad parlamentaria que no resulten públicos y accesibles los acuerdos de la Mesa del Congreso mediante los que se aplican las causas de inadmisión a las iniciativas. Para solventarlo, sería oportuno regular en la LOILP y el Reglamento del Congreso que tales acuerdos de órgano rector de la Cámara se publicaran¹³. Asimismo, resulta garantista hacia la participación conceder a los promotores la posibilidad de subsanar los defectos en los que incurre su propuesta, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayoría de los proponentes no tendrán la experiencia y conocimientos suficientes en tal disciplina parlamentaria.

Por otro lado, procede denunciar la amplitud e inconcreción de las causas de inadmisión estipuladas, especialmente de las exclusiones materiales. Tales límites han sido uno de los asuntos más cuestionado por la doctrina. Por ejemplo, Marco (2008, 33) considera que el número de materias excluidas es «*amplísimo*» y responde a una decisión no tanto técnica sino más bien «*de carácter político*». Para Almagro (2016, 1), «*la amplitud de materias excluidas responde a una decisión eminentemente política en el contexto de una cultura de ejercicio de poder fuertemente hermética por parte de los operadores jurídicos*». En la misma línea se manifiesta Morales (2018, 16), quien entiende dichas exclusiones como «*el problema real para que prosperen las ILP*» por encima incluso del número de firmas.

Entre las materias excluidas por el art. 87.3 CE la más grave restricción lo constituyen las materias propias de ley orgánica, por apartar de la participación asuntos muy relevantes para la convivencia de los ciudadanos, tales como los derechos fundamentales y libertades públicas o el régimen electoral general que, precisamente, pueden acaparar mayor interés de los electores y los colectivos que emplean el mecanismo. El Constituyente quiso proteger temas tan sensibles de una supuesta utilización demagógica o involucionista por parte del pueblo, pero resulta injustificado mantener hoy una restricción material que carece de parangón. Se priva al electorado, precisamente, de la propuesta y

¹² El Alto Tribunal considera no sólo que la lesión al derecho de los recurrentes debe ser grave, sino que se ha de probar una relación causal directa entre el daño producido y la actuación de la Mesa.

¹³ Especificando por tanto la concreta causa de inadmisión aplicada y la referencia a las disposiciones del texto que motivarían dicha incompatibilidad con la admisión para que los proponentes decidan si retirar la proposición o continuar sólo con los preceptos que no incurren en incompatibilidad.

discusión de los asuntos que más interesan y, por lo mismo, mayor movilización pueden generar: la educación, la sanidad, las prerrogativas políticas, determinados aspectos laborales o salariales que, a las pruebas me remito, terminan siendo inadmitidos sin posibilidad siquiera de comprobar el apoyo social que suscitan.

La incidencia de la exclusión de las materias propias de ley orgánica¹⁴ ha sido elevada en la inadmisión de iniciativas, al resultar frecuente que los proponentes pretendan regular cuestiones que afectan a algún derecho fundamental. La categoría tan amplia y heterogénea de temas abarcados por ley orgánica convierte esta exclusión en un posible ‘cajón de sastre’ donde incluir iniciativas que resultarán a la postre inadmitidas¹⁵, también por la compleja delimitación material que siempre ha acarreado una figura controvertida como la ley orgánica¹⁶. Hay que recordar, en este sentido, la necesaria interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica. De lo contrario, la Mesa podría inadmitir multitud de iniciativas populares por mínima que resulte su conexión con un derecho fundamental. En este sentido, la reserva (y por tanto la exclusión de la iniciativa popular), en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁷, sólo puede afectar al desarrollo legislativo directo o delimitación de aspectos esenciales de los derechos fundamentales y las libertades públicas contenidas en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución. En sentido contrario, una ILP puede versar sobre los derechos y deberes de la Sección 2ª, así como sobre cuestiones relativas a los derechos y libertades de la Sección 1ª en lo que se refiera a aspectos no esenciales.

Por ejemplo, la Mesa inadmitió¹⁸ en 1995 la ILP por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano, que pretendía modificar el art. 428 del Código Penal en materia de trasplantes y cirugía transexual; incidiendo asimismo en cuestiones como las intervenciones sobre el cuerpo, el estatuto del embrión y del feto, las técnicas de reproducción asistida, o la patente del genoma humano. Recurrida la inadmisión por los promotores ante el Tribunal Constitucional, el Auto 304/1996 avaló el juicio de la Mesa por entender que la ILP entraba en cuestiones reguladas por el Código Penal (reservado a ley orgánica) y, además, por contener preceptos que suponían el desarrollo del derecho a la vida (art. 15 CE).

¹⁴ En este sentido, la controvertida exclusión fue introducida por la Comisión Mixta Congreso-Senado durante la elaboración de la Carta Magna, por lo que desconocemos los motivos que llevaron al Constituyente a establecer un límite tan cuestionado.

¹⁵ Sobre la delimitación de esta exclusión de la ILP vid. Fernández Silva (2019, 143).

¹⁶ Sobre el concepto de ley orgánica vid. De Otto (1987, 112 y ss.) Alzaga (2000)

¹⁷ Parece claro, según señaló el Tribunal Constitucional en la STC 6/1982, de 22 de febrero, que el artículo 81 CE se refiere al «desarrollo legislativo directo» u «ordenación de aspectos esenciales» (STC 160/1987 y 173/1998), lo que consistiría, según la STC 140/1986, en la «determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos».

¹⁸ Acuerdo de la Mesa del Congreso de 11 de julio de 1995

Igualmente, la ILP sobre responsabilidad penal de los menores fue inadmitida por afectar a la LO 5/2000 y al propio Código Penal¹⁹. El mismo resultado obtuvieron la ILP sobre derechos y libertades de los extranjeros en España²⁰, la ILP sobre Adopciones Irregulares, Sustracción y Tráfico de recién nacidos y menores, por incluir una pena de privación de libertad²¹, y la ILP de protección y bienestar de los animales²². Por otro lado, la ILP reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte fue inadmitida mediante acuerdo de 20 de octubre de 1992, entendiendo la Mesa que la propuesta incidía en el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica reconocido en el artículo 20.1.b CE. Por último, la Proposición de Ley de Medidas Sanitarias, Fiscales, Administrativas y de Integración Social del colectivo celiaco también obtuvo el mismo resultado por contener, a juicio de la Mesa²³, una norma de desarrollo del derecho a la educación (art. 27 CE).

Igualmente cuestionable parece que se impida la presentación de iniciativas sobre el régimen electoral general (que goza de reserva de ley orgánica). Hasta donde se ha podido conocer, en virtud de este límite, se inadmitió la ILP de reforma salarial política que pretendía prohibir que los cargos políticos pudieran recibir más de un sueldo público. Por afectar la cuestión a las incompatibilidades reguladas en el art. 70.1 CE, la Mesa entendió en su acuerdo²⁴ que afectaba al régimen electoral.

El resto de las materias excluidas del ámbito de la figura se entienden a mi juicio justificadas bajo la protección de otros intereses jurídicos relevantes, aunque la delimitación de tales asuntos adolezca de concreción. Se han defendido dichas exclusiones bien por la posible interpretación demagógica de asuntos como los tributos²⁵ o los indultos; por la complejidad técnica que implican temas como la planificación económica²⁶ (art. 131.1 CE) o bien

¹⁹ Por acuerdo de la Mesa de 29 de marzo de 2004

²⁰ Acuerdo de 17 de octubre de 2006 (afectaba a la LO 4/2000)

²¹ Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2011

²² Acuerdo de 31 de enero de 2012

²³ Acuerdo de 14 de febrero de 2012

²⁴ Acuerdo de la Mesa del Congreso de 8 de febrero de 2011

²⁵ Para acotar esta materia debemos acudir al art. 2.1 de la Ley General Tributaria, que define a los tributos como «*los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por la Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos*», diferenciando en el apartado segundo entre los impuestos, las contribuciones especiales y las tasas, en lo que no procede extenderse.

²⁶ Como ha indicado Menéndez (1987, 1730), las opciones de participación ciudadana en el ámbito de la planificación económica se canalizan a través del entramado de or-

porque la presentación de ciertas materias queda reservada al Ejecutivo, como los presupuestos generales del Estado²⁷ (art. 134.1 CE).

La exclusión material de las materias de carácter internacional parece justificada si atendemos a la atribución al Ejecutivo de la negociación y firma de los tratados internacionales, previa autorización, consentimiento o mera información de las Cortes Generales (art. 94.c de la CE); teniendo en cuenta también que corresponde al Rey la manifestación de ese consentimiento (art. 63.2.c CE). En cuanto a la firma de tratados internacionales que atribuyan a una institución supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, el art. 93 CE señala que deberá autorizarse mediante ley orgánica, motivo por el cual estaría doblemente excluido de la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no deja de ser paradójico que se excluya de la participación ciudadana el único asunto (política internacional) sobre el que se ha preguntado al pueblo español por la vía del referéndum del art. 92 CE. El problema, nuevamente, es la delimitación material de tales ‘materias de carácter internacional’ ya que, siguiendo a Delgado-Iribarren (2013, 178), cualquier asunto puede ser internacional en la medida en que pase a formar parte de un tratado o instrumento que comprometa al Estado con otro sujeto de Derecho Internacional.

También queda excluida de la presentación de iniciativas populares la reforma constitucional, lo que se explica nuevamente gracias a la preeminencia del modelo representativo. Es interesante advertir que el texto constitucional no excluyó originariamente la iniciativa popular de la reforma; un primitivo artículo 157 remitía al artículo 80 sin límite alguno, donde figuraban todos los sujetos con iniciativa para legislar. A través de una enmienda *in voce*, el diputado Gabriel Cisneros (UCD) introdujo la actual configuración del art. 166 en la Comisión de Asuntos Constitucionales²⁸, facultando para la iniciativa de reforma sólo a los sujetos de los apartados primero y segundo del art. 87. La enmienda de UCD salió adelante gracias al apoyo de socialistas y comunistas, contando en la Comisión Constitucional del Congreso con la oposición del diputado de Alianza Popular, Manuel Fraga, y con las críticas en la Cámara Alta del senador Ollero (independiente) y el senador Arregui (Grupo Progresistas y Socialistas Independientes).

ganizaciones sociales, profesionales, económicas, políticas y sindicales integradas en el Consejo Económico y Social, según el art. 131.2 CE.

²⁷ Por ser el instrumento jurídico, político y económico con el que el Gobierno ejerce su función de dirección y desarrolla su programa, por lo que parece razonable que su presentación quede bajo competencia exclusiva del Ejecutivo.

²⁸ D. S. Comisión de Asuntos Constitucionales, sesión celebrada el 20 de junio de 1978, las intervenciones de Cisneros en p. 3.463; las de Fraga en pp. 3.463 y ss.; las de Peces-Barba en p. 3.465; las de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466.

En palabras de Pérez Royo (1987, 143), no parece descabellado que el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional se excluya de la iniciativa popular, como sucede en la mayoría de las Constituciones de nuestro entorno²⁹, por la «*serenidad y ponderación que requiere un tema tan relevante como la reforma*»; una postura a la que de alguna manera se han sumado otras voces (Tajadura, 2018, 84). La exclusión de esta iniciativa de reforma ha ocasionado un intenso debate en la literatura jurídica, sin que hayamos podido apreciar una clara mayoría a favor o en contra de la exclusión. Conviene destacar la clásica discusión entre el profesor Pedro De Vega, como defensor de la legitimación del cuerpo electoral para la iniciativa de reforma, frente a los argumentos señalados de Javier Pérez Royo. En mi modesta opinión, aunque nuestra cultura democrática sea más favorable que la de 1978, si admitimos la iniciativa de reforma corremos el riesgo de tensar innecesariamente en este campo la relación entre los órganos representativos y el electorado. Desde el punto de vista de sus límites materiales, la iniciativa debe comenzar por abrirse a las materias propias de ley orgánica, realizando una interpretación restrictiva del resto de asuntos prohibidos.

Por otro lado, en los apartados ‘b’, ‘c’, ‘d’ y ‘e’ del artículo 5.2 de la LO 3/1984 se regulan otras causas de inadmisión sobre requisitos formales o procedimentales, en contraposición con aquellos requisitos de admisión materiales. La citada ley orgánica decidió aumentar los requisitos, ya de por sí complejos, contenidos en el art. 87.3 CE, lo que fue tachado incluso de inconstitucional en el debate sobre la aprobación de dicha norma. Estos requisitos intentan, más bien, proteger la autonomía parlamentaria y la economía procesal de la cámara, aunque no parecen ayudar en el ejercicio del mecanismo.

Este tipo de causas han tenido una incidencia menor en el elevado número de inadmisiones registradas, aunque el precepto que mayores críticas ha ocasionado es el del apartado ‘c’ del artículo 5.2, que establece como motivo de inadmisión «*el hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí*», supuesto que no se exige al resto de sujetos con capacidad de iniciativa para legislar.

²⁹ Son minoría aquellos Estados europeos que sí contemplaron tal posibilidad; Suiza mediante cien mil firmas; Liechtenstein con mil quinientas. Otros países de Europa Oriental que también lo conciben son: Letonia, con el 10% de los electores; Lituania con 300.000 signatarios; Bielorrusia con 150.000 firmas; Eslovenia con 30.000, o Rumanía con 500.000. El panorama en Iberoamérica es algo más proclive a permitir que se proponga la reforma de la Constitución mediante la iniciativa popular. De esta manera, en Venezuela se exige que la propuesta venga avalada por el 15% de los electores, en Colombia y Costa Rica por el 5%, en Ecuador por el 1%, Uruguay el 10%, Perú el 0,3%, Paraguay 30.000 firmas o Guatemala 5.000.

Por este motivo, es preferible suprimir un precepto que adolece de cierta inconcreción, lo que podría permitir a la Mesa su aplicación arbitraria hacia iniciativas cuyo contenido no comparte.

Por su parte, los apartados ‘d’ y ‘e’ persiguen una mayor economía procesal en las cámaras³⁰. El primero impide admitir una ILP que verse sobre el mismo objeto que un proyecto de ley o proposición que ya se encuentre en el trámite de enmiendas o en otro más avanzado. El segundo impide admitir una ILP que sea reproducción de otra igual o sustancialmente equivalente presentada durante la misma legislatura. Los requisitos tratan de evitar un colapso en la actividad parlamentaria, aunque condenan al mecanismo estudiado en detrimento de la capacidad de iniciativa de los otros sujetos. Por ello, para suavizar el requisito del art. 5.2 ‘d’ debería analizarse la posibilidad de permitir la acumulación de la ILP como enmienda al proyecto o proposición de ley principal, sin que ello suponga una dilación excesiva de la tramitación de esta última.

Por su parte, el apartado ‘e’ tuvo especial incidencia en varios acuerdos³¹ de la Mesa del Congreso en 2011, durante la IX Legislatura, cuando se inadmitieron en virtud del mismo varias iniciativas populares sobre dación en pago y regulación de los desahucios. La Mesa tuvo en cuenta, como reconoce Delgado-Iribarren (2013, 195), que bajo distintas denominaciones y con medidas accesorias, el contenido esencial compartido por las proposiciones era establecer la dación en pago.

3. La caducidad de las iniciativas por falta de apoyo

Si la iniciativa legislativa popular consigue ser admitida por la Mesa del Congreso, la Comisión Promotora dispone de nueve meses, prorrogables por tres más³², para reunir un mínimo de 500.000 firmas válidas. La ampliación del plazo desde los seis a los nueve meses fue una de las principales novedades introducidas por la reforma operada por la Ley 4/2006, junto con la

³⁰ El primero establece como motivo de inadmisión «*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*»; el del apartado ‘e’: «*El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso*».

³¹ Acuerdos de la Mesa del 26 de abril, 21 de junio y 13 de septiembre de 2011

³² Artículo 7.3 de la LO 3/1984. Sobre las condiciones que han de darse para conceder la prórroga del plazo de recogida de firmas es interesante recurrir a las consideraciones que hizo el Tribunal Constitucional a raíz del ATC 140/1992 (FJ. 3 y 4), aunque en la práctica, la Mesa del Congreso ha generalizado más de lo oportuno la concesión de dicha prórroga.

habilitación de la firma electrónica o la reducción de algún requisito inoperante. El elevado número de firmas exigido, atendiendo al derecho comparado, convierte este requisito en otro gran obstáculo para el éxito de la figura, si tenemos en cuenta que 53 iniciativas (el 37% del total) caducaron por no reunir en plazo el aval de signatarios.

El número de firmas exigido es una de las cuestiones más criticadas por la doctrina. Por ejemplo, Martínez Jiménez (2012, 17) se hace eco de las escasas iniciativas que alcanzaron este número, considerándolo un «*impedimento prácticamente insalvable*». Por su parte, Pérez Sola (1994, 605) considera excesiva la cifra, en comparación con Italia, y Fernández Ferrero (2001, 42) también destaca que el número exigido en España es superior al de otros países de nuestro entorno. Por último, para Presno (2012, 100) el número supone una barrera más que se suma al efecto disuasorio de las restricciones materiales.

Cabe la posibilidad de que nuestro legislador Constituyente tomara dicha cifra de signatarios requeridos de la figura de la iniciativa de referéndum abrogativo en Italia, como ha apuntado Víctor Cuesta (2007, 352), aunque dicho país establece la mucho más exigua cifra de 50.000 electores para presentar una iniciativa legislativa popular. Atendiendo al derecho comparado, España exige un porcentaje de electores sensiblemente superior al de otros países; en Austria, por ejemplo, se exigen 100.000 firmas con una población de, aproximadamente, ocho millones y medio; en Portugal las exiguas 35.000 firmas requeridas representan el 0,33% de los habitantes del país; cifra parecida a la de Holanda que exige 40.000 firmas que representan el 0,24% de su población. Por último, Polonia, con una población de casi cuarenta millones exige 100.000 signatarios, y Hungría 50.000 (el 0,49% de la población).

El porcentaje de electores exigido a nivel estatal con respecto del total del censo (1,3%) es superior al exigido en una mayoría de Comunidades Autónomas. En este sentido, Galicia es la Comunidad con menor número de signatarios exigidos con respecto al total, un 0,37%, seguido de País Vasco con un 0,50%, Andalucía con 0,61%, Comunidad Valenciana, un 0,70%, o Castilla y León un 0,75% (todas ellas han reformado su ley para rebajar dicha cantidad). Doce de las diecisiete autonomías exigen un porcentaje de electores para avalar una ILP inferior al estatal³³.

Para aliviar la lesividad del requisito de firmas la medida más demandada es la reforma del art. 87.3 CE. Sin embargo, ante la improbable reforma constitucional, tampoco se puede descartar que un aumento del plazo para reunir las

³³ La mayoría de las CC.AA. regulan con una cantidad numérica (no un porcentaje) las firmas exigidas; los porcentajes facilitados son calculados en proporción al número de electores.

firmas –actualmente nueve meses prorrogables por tres³⁴- pueda facilitar que se reúna tal requisito, teniendo en cuenta que este cambio sólo conllevaría la modificación de la LO 3/1984. Sin embargo, alargar este periodo de recogida de firmas podría conllevar que la iniciativa se topara con la disolución de las Cortes, lo que generaría demoras que alientan el desánimo de promotores y ciudadanos. Tampoco parece oportuno fijar una cantidad de avales excesivamente baja, lo que puede ocasionar cierto colapso en los servicios parlamentarios como ha ocurrido en Italia, con las exiguas 50.000 firmas requeridas.

La ‘representatividad’ de la iniciativa es un requisito necesario para la figura, si bien la cantidad de signatarios debe situarse entre el 0,75% y el 1% del censo, en sintonía con lo requerido por otros Estados y por nuestras propias autonomías, si queremos aliviar la enorme carga que supone para los promotores la exigencia actual.

4. *Otros problemas del mecanismo*

Además de los requisitos materiales, procedimentales y de firmas, no pocos problemas han ocasionado las modificaciones que se introducen en el texto de las iniciativas durante su tramitación, lo que desnaturaliza habitualmente la propuesta inicialmente presentada por los ciudadanos. Este es un problema que trataremos más adelante y que permite ser mitigado a través de una mayor participación de los promotores en el trámite y la concesión a éstos de una solicitud de retirada de su propuesta.

Por otro lado, el retraso en la tramitación de algunas iniciativas ha conducido al desánimo de sus promotores, ya que en muchos casos las ILP se han visto obligadas a ser trasladadas de legislatura ante la disolución de las Cortes (a diferencia del resto de proposiciones, las iniciativas no caducan, pero se retrotraen al trámite de toma en consideración). Las demoras en la fase parlamentaria de Comisión, principalmente por la extensión del plazo para la presentación de enmiendas o la fase de informe, han condenado a algunas iniciativas a ser trasladadas hasta a tres y cuatro legislaturas diferentes, lo que va en detrimento de la eficacia del mecanismo. Son un palmario ejemplo los tres años (más de 70 prórrogas para presentar enmiendas) que llevan paralizadas en fase de Comisión la ILP sobre autonomía personal y dependencia presentada por el CERMI, y la ILP sobre ratio de enfermeras por paciente presentada con el sindicato SATSE, aunque este es un problema que no es exclusivo de la ILP. Una posible solución consiste en limitar temporalmente la tramitación de tales proposiciones ciudadanas mediante la LO 3/1984 y el Reglamento del Congreso.

³⁴ En la práctica es muy habitual que la Mesa conceda la prórroga de plazo por tres meses ya que considera situaciones como la Navidad, el verano o la coincidencia con elecciones como situaciones que justifican la ampliación de dicho plazo.

Por último, otros problemas del mecanismo se relacionan con la controvertida prerrogativa del gobierno para la paralización de proposiciones que impliquen aumento del gasto o disminución de ingresos³⁵, tampoco exclusivo de la figura. O los problemas de la Comisión Promotora³⁶ para cobrar la compensación económica aparejada a los gastos con motivo de la difusión de la ILP, si bien la Ley de 2006 aclaró el sujeto responsable de efectuar tal pago: el Ministerio de Presidencia (Delgado-Iribarren, 2013, 161).

IV. LAS INICIATIVAS QUE LOGRARON REUNIR LOS REQUISITOS

Tampoco ha resultado nada pacífico, como hemos visto, el debate sobre la necesidad de establecer el trámite de toma en consideración para las proposiciones de origen popular. En este sentido, de las quince iniciativas que lograron acceder a este trámite, de un total de ciento cuarenta y dos, tan sólo cuatro lograron la confianza de la Cámara para continuar con la tramitación³⁷. Es evidente que la mayoría parlamentaria prefiere rechazar proposiciones ciudadanas cuyo contenido no comparte, aunque esto suponga desoír las opiniones de un respetable número de electores. Conviene destacar que todas las iniciativas que lograron acceder a la toma en consideración fueron

³⁵ En marzo de 2020 el sindicato Jupol (dentro de la plataforma Jusapol) ha protestado enérgicamente por la paralización de la ILP sobre equiparación salarial de policías del Estado. La Mesa del Congreso decidió aceptar el conocido como veto presupuestario del gobierno después de que en la XII Legislatura esta ILP fuera aceptada en toma en consideración.

³⁶ Sería conveniente, asimismo, regular con mayor concreción y garantías un órgano clave para la figura como es la Comisión Promotora. En este sentido, la LO 3/1984 debería aclarar su número mínimo y máximo de miembros, estableciendo incompatibilidades para formar parte del mismo para miembros de las Cortes o del Gobierno. Por otro lado, es oportuno determinar la relación del órgano con los firmantes y la verdadera naturaleza y funciones del mismo, ya que el enorme protagonismo desempeñado por los promotores nos puede hacer pensar que son los verdaderos titulares del derecho, y no los ciudadanos.

³⁷ Las ILP que fueron rechazadas en el trámite de toma en consideración fueron las siguientes: Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo (1996), Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica (1997), Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral (1998), Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (2000), Proposición de Ley sobre principios básicos de ordenación del Medicamento (2000), Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo (2001), Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las AA.PP. y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados (2001), Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y adopción (2004), Proposición de Ley para el empleo estable y con derechos (2011), Proposición de Ley de Televisión Sin Fronteras (2011) y proposición de Jupol para la equiparación salarial de las Policías del Estado (2021).

presentadas por organizaciones estructuradas (sindicatos estatales como CC.OO. o UGT, específicos como Jupol o Satse, plataformas como la de Afectados por la Hipoteca, etc.) lo que vincula más intensamente a la figura con los fines de tales colectivos y menos con una visión del instrumento al servicio de un grupo de electores.

Tras alcanzar la toma en consideración y acceder a la tramitación parlamentaria, tan sólo cuatro ILP han alcanzado su objetivo de convertirse en ley, dejando un balance nada optimista. Hasta 2013, tan sólo una ILP había sido adoptada como ley en el ámbito estatal: la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias³⁸ (1996-1999). El infructuoso balance hizo que cundiera el desánimo hacia la institución en la opinión pública y publicada³⁹, infravalorándose la utilidad real de la figura.

No obstante, la figura parece experimentar un leve repunte de popularidad en la última década, probablemente también por la aprobación de la conocida iniciativa sobre dación en pago y paralización de los desahucios (2011-2013), impulsada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y secundada también, según se conoce, por UGT, CC.OO. y la Mesa del Tercer Sector Social de Cataluña. Nos encontramos, probablemente, ante la iniciativa legislativa popular que mayor repercusión mediática ha causado, y una de las que mayor cantidad de apoyos ciudadanos ha recibido⁴⁰, en buena medida auspiciada por la repercusión social causada por la problemática de los desahucios en plena crisis económica⁴¹.

Durante el mismo periodo también fue aprobada la ILP sobre la tauromaquia, que de alguna forma recogía el malestar en el sector por ciertas prohibiciones autonómicas a tales eventos. Al respecto, el Senado aprobó el 6 de noviembre de 2013 la conocida finalmente como Proposición de Ley para la regulación de la Tauromaquia como Patrimonio Cultural Inmaterial, tras obtener aproximadamente 600.000 firmas durante el proceso por parte de la Federación de Peñas Taurinas de Cataluña.

Más recientemente (2022) y tras recoger casi 640.000 firmas, el Parlamento aprobó la ILP sobre el Mar Menor presentada por diversos colectivos autóctonos reunidos en el movimiento ciudadano⁴² «Banderas Negras».

³⁸ Finalmente alcanzó la cifra de 832.000 signatarios

³⁹ «Firmas no equivalen a leyes» publicaba el Diario El País el 11 de febrero de 2013 (hasta ese momento sólo una ILP se había convertido en Ley): https://politica.elpais.com/politica/2013/02/11/actualidad/1360615214_035551.html

⁴⁰ Más de millón y medio de firmas

⁴¹ La ILP se convirtió en la Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

⁴² Al respecto, dos representantes de tal movimiento, los profesores de Derecho Teresa Vicente y Eduardo Salazar, reconocían en un medio de comunicación que no quisieron ir de la mano de ningún sindicato o colectivo ecologista, apartándose de alguna forma de

La cuarta iniciativa de nuestra historia llegaba casi diez años después de las conocidas sobre desahucios y tauromaquia, aunque con un apoyo parlamentario superior. La nueva Ley, en su artículo 2, reconoce al Mar Menor y a su cuenca los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños, así como «el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente». Uno de los cambios más relevantes es que el Mar Menor –dado que tiene personalidad jurídica- podrá ejercitar sus derechos en procesos civiles y administrativos a través de sus representantes, articulándose al respecto una comisión de seguimiento por parte del movimiento señalado.

Debemos tener en cuenta que las iniciativas sobre deudas comunitarias, desahucios y tauromaquia modificaron sensiblemente su texto durante la tramitación, incurriendo en otro de los graves problemas advertidos tras el análisis de la incidencia práctica de la figura. No fue así para la ILP sobre el Mar Menor, cuya tramitación respetó (e incluso mejoró, según los promotores) el texto y las reivindicaciones inicialmente propuestas, lo que supone sin duda un ejemplo de respeto hacia el mecanismo y sus apoyos.

Sin embargo, en la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias, la ponencia acordó⁴³ fusionar esta iniciativa con la Proposición de Ley sobre Propiedad Horizontal; una artimaña legislativa similar a la acontecida para la ILP sobre desahucios. En este último caso, los cambios introducidos durante la tramitación convirtieron al texto aprobado en una ley que, según los promotores, ‘desvirtuaba’ la propuesta inicial, generando no pocas protestas al respecto. En la ILP sobre tauromaquia, el texto finalmente adoptado generó cierta polémica al no ofrecer una solución real al problema de las prohibiciones autonómicas a la fiesta de los toros⁴⁴.

Por lo anterior, se ha suscitado cierto debate doctrinal sobre la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre la proposición presentada por los ciudadanos y su ulterior tramitación, para evitar cambios no deseados por los promotores. Según la regulación actual, estos últimos pueden retirar su propuesta hasta la toma en consideración por el Pleno. A partir de ese momento, la proposición pertenece a la Cámara y sólo el Pleno podría acordar su retirada, lo que produce un ‘desenganche’ con la voluntad promotora. A la Comisión sólo

las fórmulas clásicas para este tipo de reivindicaciones: https://www.eldiario.es/murcia/medio_ambiente/iniciativa-mar-menor-tenga-derechos-entra-fase-final-encabezamos-movimiento-europeo_1_9501708.html

⁴³ En el informe publicado en el BOCG el 20 de noviembre de 1998

⁴⁴ La ley resultante no aseguraba el futuro del espectáculo ante posibles prohibiciones en las CC.AA. y la fórmula escogida finalmente fue declarar la tauromaquia patrimonio cultural inmaterial (UNESCO)

le queda la posibilidad de trasladar su queja ante posibles cambios no autorizados por la misma, ya que no sería vinculante una petición de retirada tras la toma en consideración, como ha defendido Larios (2008, 197).

Para evitar dicha desconexión absoluta entre la propuesta inicial y su posible tramitación, la Ley 4/2006 abrió la puerta a la intervención de los promotores en la comisión parlamentaria que debate la proposición antes de la toma en consideración (posibilidad que fue garantizada mediante la LO 3/2015). Sin embargo, ninguna de las dos normas estipuló que dicha defensa de la ILP se lleve a cabo ante el Pleno de la Cámara, como sucede en algunas autonomías⁴⁵. Lo oportuno, en mi opinión, sería permitir además la participación de un representante de los promotores en la comisión y ponencia posteriores a la toma en consideración por el pleno, pues este es el lugar idóneo para valorar los cambios introducidos en el texto y mantener vivo el espíritu que llevó a los promotores a presentar tal reivindicación⁴⁶. No considero conveniente que esta participación del representante ciudadano se produzca en el pleno del Congreso, por lo inusual que resultan intervenciones en el mismo de personas ajenas a la cámara, lo que podría incluso alentar discursos demagógicos o pintorescos que devalúen a la propia institución.

V. LA TEMÁTICA ABORDADA POR LAS PROPOSICIONES

Atendiendo a los asuntos sobre los que versan las iniciativas, debemos destacar la conexión temática con la naturaleza de los promotores de la figura, en muchos casos sindicatos, plataformas u organizaciones de defensa de intereses locales, laborales, de salud, etc. En este sentido, de las ciento cuarenta y dos ILP presentadas, más de treinta han versado sobre asuntos de índole laboral y otras nueve trataron sobre pensiones, siendo los aspectos más repetidos. Un ejemplo conocido lo representa la ILP de 2016 sobre renta mínima presentada por los principales sindicatos estatales que, pese a superar la toma en consideración, lleva años paralizada en comisión.

Por su parte, el ámbito social y familiar representa la segunda temática sobre la que más iniciativas se registran, al haber recibido el Congreso casi treinta ILP sobre asuntos sociales. Dentro de esta categoría, adquieren gran relevancia las propuestas sobre dación en pago y desahucios, o vivienda en general

⁴⁵ En concreto lo permiten Aragón, Canarias, Cataluña Galicia, Islas Baleares y País Vasco

⁴⁶ En Cataluña o Galicia admiten que la Comisión Promotora pueda participar en momentos posteriores a la toma en consideración, como por ejemplo los trabajos en comisión, la ponencia, o el pleno donde finalmente se debate y aprueba, en su caso.

(adquiriendo una trascendencia enorme en el final de la IX Legislatura⁴⁷). Por otro lado, un importante porcentaje de esas iniciativas «sociales» abordaron temas de familia tales como la custodia de los hijos, los administradores familiares, el matrimonio homosexual, la violencia de género, la protección de los mayores, o la dependencia.

El tercer asunto más tratado por las iniciativas presentadas es el de la salud, sobre el que encontramos ILP sobre fibromialgia, celíacos, el sexo de los hijos, protección de embriones, acerca del aborto, la ordenación del medicamento, la reciente ILP del SATSE sobre ratio enfermera/paciente o la también reciente iniciativa sobre recuperación del Sistema Nacional de Salud, y otras⁴⁸. También se observa cierta repetición de los asuntos de índole política, jurídica o electoral. Destacan la ILP sobre reforma salarial política (2011), sobre eliminación de prebendas a la clase política (2012), proposición de ley para la regulación del acceso de los partidos a los medios de comunicación públicos (2013), otra acerca de la eliminación de aforamientos y otros privilegios procesales (2014), sobre el Senado (2014), la evaluación de la calidad representativa de los cargos electos (2014), sobre elección de la forma de Estado y del Jefe del Estado (2014), acerca de la separación de poderes e independencia del poder judicial (2014), las recientes iniciativas sobre recortes a los políticos para reducir la factura de la luz (2022), otra sobre elección del Fiscal General y del CGPJ (2021) etc. Precisamente por su temática, la mayoría de las propuestas que versaban sobre asuntos de índole política o electoral (aunque otras también sobre educación o familia) resultaron a la postre inadmitidas por afectar preceptos contenidos en una ley orgánica o en la propia Constitución, y confirmando la enorme lesividad que supone apartar las materias propias de ley orgánica de la ILP.

VI. CONCLUSIONES

La conclusión más evidente que extraemos del análisis de la utilización dispensada al mecanismo durante casi cuarenta años de vigencia de la LO 3/1984 es la inoperatividad. Los discretos resultados registrados por la institución, moderadamente mejorados en los últimos años, elevan la tensión que puede existir entre la legitimidad otorgada por las firmas de una fracción del

⁴⁷ Debemos tener en cuenta que una de ellas fue retirada y otras muchas fueron inadmitidas. Sólo una ILP sobre el asunto de los desahucios fue admitida y logró aprobarse con modificaciones en el Congreso, como en otros lugares del trabajo hemos analizado.

⁴⁸ Como lo serían la ILP para la regulación del estatuto del cuerpo humano (presentada en 1995 e inadmitida), la proposición relativa al pago de indemnizaciones por perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico (presentada en 1989 y caducada) o la proposición sobre la jornada de los médicos titulares (presentada en 1990 y caducada)

cuerpo electoral y unos poderes constituidos contrarios a admitir proposiciones discordantes con su programa. La literatura jurídica ha sido unánime señalando la ineficacia del mecanismo y la escasa repercusión en la producción legislativa, fruto de los límites impuestos. La concepción desconfiada del Constituyente sobre la institución del referéndum se trasladó a la conocida regulación restrictiva de la iniciativa popular, en forma de límites que se sustanciaron primero en el art. 87.3 CE y después en la LO 3/1984.

El hecho de que hayan resultado inadmitidas el 37% de las iniciativas registradas, y hayan caducado por escasez de firmas otro 37% nos indica claramente cuáles han sido los problemas más comunes. Comenzando por lo primero, los límites materiales al instrumento –en especial la prohibición de presentar iniciativas sobre materias propias de ley orgánica- excluyen del impulso legislativo ciudadano temas vitales para la convivencia; asuntos de interés para asociaciones y colectivos como usuarios de la figura, como los derechos fundamentales o el régimen electoral, pero también asuntos educativos, sociales y políticos. Es fundamental, para la correcta delimitación de tales materias reservadas, que su interpretación resulte restrictiva, de tal forma que el juicio de admisibilidad de la Mesa del Congreso procure ensanchar las categorías materiales disponibles para el mecanismo.

Además, el elevado número de firmas exigido –con escaso parangón en países de nuestro entorno- y el sometimiento de la proposición a la toma en consideración terminan por condenar a la figura muchas veces a la irrelevancia. De las ciento cuarenta y dos ILP registradas, únicamente quince accedieron a la toma en consideración y sólo cuatro se tradujeron en ley (La ILP sobre deudas comunitarias de 1996, la ILP sobre desahucios y la iniciativa sobre tauromaquia, ambas de 2011-2013, y la reciente iniciativa sobre personalidad jurídica del Mar Menor, de 2021-2022). Por ello, resulta necesaria una reforma del artículo 87.3 de la Constitución Española que permita repensar los límites del instrumento, aumentar su operatividad y conjugar su ejercicio con la importancia de un derecho fundamental como el del art. 23.1 CE (una conexión de la figura con tal derecho, en su vertiente de participación directa, que ha confirmado la jurisprudencia del TC).

Pese a las dificultades señaladas, parece que la crisis económica, la crisis de confianza y el auge en general de la participación ciudadana han permitido un aumento en la utilización de la ILP en los últimos años. Sólo procede apuntar que en las Legislaturas Segunda a Quinta se presentaron menos de diez iniciativas, frente a las veintidós conocidas por la XIV Legislatura, aún en curso. Al respecto, las facilidades introducidas por la Ley 4/2006 y, sobre todo, el auge participativo parecen haber animado la presentación de iniciativas. La de 2006 dista de ser la reforma que necesita la institución para adquirir mayor operatividad, pues no se ha detectado un descenso en la negativa incidencia que tienen las inadmisiones o la caducidad en las iniciativas

registradas más recientemente, un problema claramente desalentador para potenciales usuarios de la figura.

Otros problemas relevantes también advertidos han sido el de la arbitrariedad y falta de transparencia de la Mesa del Congreso en la aplicación del juicio de admisibilidad, el retraso en la tramitación de las iniciativas, o los cambios en el texto introducidos durante la tramitación parlamentaria. Esto último causó especial reproche de los promotores de las iniciativas sobre desahucios y tauromaquia, aunque el Parlamento fue especialmente respetuoso en la ILP sobre el Mar Menor. En cualquier caso, para lograr una mayor conexión entre la proposición inicialmente presentada y la finalmente aprobada es conveniente aumentar la participación del representante de los promotores en la ponencia y comisión parlamentarias posteriores a la toma en consideración de la proposición, como algunas autonomías ya permiten, aunque se desaconseja que tal intervención se produzca en el pleno del Congreso. También sería oportuno conceder a los promotores una solicitud de retirada de su propuesta que, en todo caso, no podrá ser vinculante.

Cuando Hans Kelsen se refería a cierta ‘fatiga del parlamentarismo’ a principios del siglo XX, planteaba fortalecer la democracia haciendo partícipe al pueblo en la toma de decisiones y la orientación deliberativa del país. Una regulación más garantista de esta institución –a través de unos requisitos formales y materiales más laxos– permitiría perseguir con mayor ambición el objetivo de conseguir una *democracia avanzada* enunciado en el preámbulo de nuestra Carta Magna, siempre desde una concepción de estos instrumentos compatible con nuestro necesario modelo representativo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMAGRO CASTRO, David, 2016, «¿Qué iniciativa legislativa popular tenemos?, ¿Qué iniciativa legislativa popular necesitamos? El art. 87.3 y la LOILP 4/2006 a debate» *Revista General de Derecho Constitucional* n.º 22
- 2018, «La iniciativa legislativa popular en la Constitución Española: posibles mejoras a la luz de la Constitución Brasileña de 1988» *Revista General de Derecho Constitucional*.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, 2000, «En torno al concepto de ley orgánica en la Constitución» *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 5, 1er semestre, pp. 115-142.
- ARAGÓN REYES, Manuel, 1986, «La iniciativa legislativa» *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 16, enero-abril.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, 2006, «La Nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular» en *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 78, pp. 187-218.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, 1988, «La iniciativa legislativa popular. Diez años después. La mediatización de la democracia directa» en *Tapia*, número conmemorativo del décimo aniversario de la Constitución Española.
- ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN y SÁNCHEZ NAVARRO: 2013, *Iniciativa legislativa popular*. ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley.

- ASTARLOA VILLENA, Francisco 2002-2003, «La iniciativa legislativa popular en España» *Teoría y Realidad Constitucional* 10-11, pp. 273-322.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, 1987, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal» en *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 19, pp. 75-130.
- 1985, «La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales» en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47.
- BILBAO UBILLOS, Juan María, 2018, «La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea» en «Lecciones de Derecho Constitucional I» 4ª ed.
- 2011, «Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea», *CEPC*, Madrid.
- CABEDO MALLOL, Vicente, 2009, «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación» en *Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) n.º 24, pp. 455-476.
- CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores, 2017, *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M.^a, 2013 «Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad» en *Cuadernos Manuel Giménez Abad* n.º 5, pp. 202-213.
- CUESTA LÓPEZ, Víctor, 2007, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Las Palmas de Gran Canaria. Tesis doctoral-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- DE OTTO, Ignacio, 1987, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ed. Ariel.
- DE VEGA, Pedro, 1985, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Temas Clave. Ed. Tecnos.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando, 2016, «Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular» en Biglino Campos (coord.) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa. Estudios Constitucionales* (CEPC), pp. 65-94.
- FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel, 2001, *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ SILVA, Ángel, 2021, *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Tribunal Constitucional. Madrid.
- FREIXES SANJUÁN, Teresa y PORTCHEVA, Eva-María, 2009, «Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE». *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos* n.º 9-10, pp. 37-46.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: 2000, «La iniciativa legislativa en la Constitución de 1978» *REDC* n.º 59 (Mayo-agosto), pp. 57-92.
- 2015, «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana» en *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 36 (UNED), pp. 171-216.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, 1994 «La iniciativa legislativa popular» en «(vv.aa.) *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*». Congreso de los Diputados.

- GAVARA, Juan Carlos, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid, 2007.
- HABERMAS, Jürgen, 1991, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid.
- HIRSCHMAN, Albert, 1991, *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ILLUECA BALLESTER, José Eduardo, 2015, «El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades» en *Revista de Derecho de la UNED* n.º 16, pp 1095-1138.
- KELSEN, Hans 1934, *Esencia y valor de la democracia*, Labor.
- LARIOS PATERNA, María Jesús 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 Public* n.º 37, pp. 57-91.
- LOEWENSTEIN Karl, 1965, *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel.
- MARCO MARCO, Joaquín J. 2006, «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España» *Revista de las Cortes Generales* n.º 69, pp. 39-82.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor, 2012 «La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI». *Fundación Ideas*, pp. 1-52.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Adolfo, 1987, «La iniciativa legislativa popular». *Las Cortes Generales*, vol. III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONTESQUIEU, 1985, *Del Espíritu de las Leyes (1748)*. Ed. Tecnos. Madrid.
- MORALES ARROYO, José María, 2018, «El alcance y los límites de los instrumentos constitucionales de participación directa» *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL)*.
- PEREZ ALBERDI, Reyes, 2013, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados).
- PÉREZ ROYO, Javier, 1987, *La reforma de la Constitución*. Colección Monografías, Congreso de los Diputados.
- PÉREZ SOLA, Nicolás, 1994 «Algunas propuestas para la reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular» en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- PIZORRUSO, Alessandro, 1973, «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, 2012, «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia» *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n.º 27, pp. 85-120.
- 2014, «La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control» Ponencia en *XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Salamanca.
- RALLO LOMBARTE, Artemi, 1993, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colecció «Autonomía i Dret».
- ROUSSEAU, Jean Jacques. 1762, *El Contrario Social*. Ed. Istmo.
- RUIZ-RICO, Catalina. y CASTEL GAYÁN, Sergio, 2013 «El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo» *Revista de Estudios Jurídicos* n.º 13/2013 *Universidad de Jaén*. pp. 22-55.
- SAENZ ROYO, Eva, 2009 «Participación Ciudadana en el Estado Autonómico», *jornada: Una visión contemporánea de la democracia directa*. Fundación Giménez Abad.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan 1985 «Artículo 87», en GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid.
- SPAGNA MUSSO, Enrico. 1958 *L' iniziativa nella formazione delle leggi italiane*. Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene. Napoli.
- TUR AUSINA, Rosario, 2013 «Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana» en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 203-232.
- VIDAL MARÍN, Tomás, 2015 «Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular» *Revista para el análisis del Derecho «InDret»* n.º 2.