

La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica

Popular legislative initiative in the Autonomous Communities: practice and second-generation laws

Ángel Fernández Silva

Departamento de Derecho Constitucional

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN. 1 Los Estatutos de Autonomía. 2. Del mimetismo inicial de la ILP a las leyes de segunda generación. III. LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA ILP AUTONÓMICA. 1. La naturaleza de la figura y el alcance del derecho de participación. 2. La titularidad. 3. Las causas de inadmisión. 4. La recogida de firmas. 5. La tramitación parlamentaria. IV. LA INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA ILP. 1. Las iniciativas registradas en las asambleas autonómicas. 2. Los promotores de las iniciativas. 3. La ILP en el Parlamento de Andalucía. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Como mecanismo de participación, la iniciativa legislativa popular encaja en los objetivos pretendidos en la construcción del Estado autonómico: lograr una mayor descentralización política y una identificación más intensa de la ciudadanía con las instituciones y asuntos públicos. A pesar de una configuración jurídica inicialmente mimética y restrictiva, desde el año 2006 el legislador autonómico ha introducido mediante las leyes de segunda generación una serie de cambios que pretenden mejorar la operatividad del mecanismo y que será preciso analizar. Pese a la intrascendencia práctica de la figura en las primeras legislaturas, el empleo de la ILP se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas gracias principalmente al impulso de la sociedad civil organizada. Esto ha permitido que hasta treinta y cinco proposiciones de origen popular se hayan convertido en ley en las asambleas autonómicas.

ABSTRACT: The current democracy needs the legislative impulse of the citizens to improve their representation. The popular legislative initiative has played a secondary role in Spanish autonomous community. The causes have been the ques-

Recibido: 22/02/2021

Aceptado: 30/04/2021

tionable material limits, and a high number of signatures required. However, the laws passed in recent years in some regions have improved the effectiveness of the instrument. We are going to analyze the changes introduced and the practical impact of the initiative.

PALABRAS CLAVE: participación, buen gobierno, democracia directa, democracia representativa, Comunidades Autónomas, crisis de legitimidad, legislación parlamentaria.

KEYWORDS: participation, open government, representative democracy, Parliament, direct democracy.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Ya en 1985 Pedro de Vega¹ señaló que no cabía considerar a las instituciones de democracia directa “*intrínsecamente perversas, y esencialmente disfuncionales para la democracia representativa*”, aunque es bien conocido que el Constituyente español decidió configurar unos márgenes estrechos para la participación política directa y especialmente para la iniciativa legislativa popular² (ILP). El recelo probablemente tenía que ver con lo advertido por de Vega³, pues el peligro de dichos mecanismos aparece cuando pasan de ser correctores de hipotéticos defectos del sistema, a medios para oponer una legitimidad diferente a la del Estado constitucional.

Si bien en 1978 se procuró una normalización democrática de forma mediada, el problema en las primeras décadas del siglo XXI es diferente. La fatiga de nuestro parlamentarismo, parafraseando a Kelsen, convive con una crisis de confianza e intermediación; es decir, con la incapacidad del poder político para hacer efectivo el vínculo representativo. No es extraño que sectores de la sociedad miren de forma interesada hacia ciertas formas de democracia directa, sugiriéndolas como un paliativo al déficit de participación. Sin embargo, ya ha señalado Peter Mair⁴ que el renovado interés por formas menos institucionalizadas de participación no conduce necesaria-

¹ DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Ed. Tecnos, 1985, p. 125

² Las razones de una configuración tan restrictiva debemos encontrarlas en la preeminencia del modelo representativo y el afianzamiento de los partidos políticos, pero no hay que olvidar que durante buena parte del siglo XX la democracia directa y la democracia de identidad o bien habían sido utilizadas en su favor por regímenes autoritarios, o bien habían ocasionado problemas a la estabilidad de las democracias.

³ DE VEGA, P. (1985: 125)

⁴ MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Ed. Alianza Editorial, 2013, pp. 35 y ss. El autor advierte en la obra del distanciamiento popular de la política convencional y el vaciamiento de las relaciones entre los partidos y el electorado. Es conveniente preguntarse si el renovado interés por la democracia y los instrumentos como el referéndum o la ILP puede contribuir a mitigar esa crisis de legitimación, o representan más bien una consecuencia de esa pérdida de confianza.

mente al refuerzo de la democracia, sino que más bien puede representar un síntoma más de la crisis de intermediación.

Lejos de ser una figura intrascendente, la ILP permite completar la labor del legislador con realidades escasamente atendidas por los poderes públicos, y está llamada a la reactivación de sectores de nuestra sociedad que quieren plantear a las asambleas innovaciones legislativas. De esta forma y como complemento a la democracia representativa, la figura es coherente con el componente más integrador de nuestra democracia; y bien utilizada, puede contribuir al acercamiento entre los actores políticos y la sociedad civil, aunque su escasa efectividad y el difícil encaje con la dinámica parlamentaria ha conducido en ocasiones a la frustración de parte del electorado.

En cualquier caso, la figura puede resultar especialmente relevante en el ámbito autonómico; y no sólo porque no resulta tan constreñida por los márgenes del art. 87.3 CE sino, especialmente, porque nuestras autonomías como centro de poder más cercano al ciudadano encajan perfectamente con los propósitos del mecanismo. A juicio de Paloma Biglino⁵, los objetivos que la figura persigue se identifican con uno de los fines pretendidos en la construcción del Estado Autonómico; lograr una mayor descentralización política e identificación del ciudadano con las instituciones. En definitiva y como ya sugiriera Madison, la idea del federalismo puede conllevar una escuela de prácticas democráticas que, salvando las enormes distancias, nuestras autonomías han pretendido cultivar con distinta intensidad en los últimos años.

II. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN

1. Los Estatutos de Autonomía

Todos los Estatutos salvo los de Cataluña⁶ y La Rioja⁷ prescriben que la iniciativa legislativa (general) corresponde a los miembros de la asamblea legislativa y, en su caso, a los grupos parlamentarios y, por otro lado, al Consejo de Gobierno (o denominación equivalente). Como forma de inicio del procedimiento legislativo, la ILP se ha de integrar con la iniciativa gubernamental que, siguiendo a Punset⁸, *ocupa la posición de preeminencia y frente a la que el resto de sujetos operan secundariamente*. Todos los

⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47, 1985, pág. 292.

⁶ A través del artículo 62 el Estatuto catalán reconoce iniciativa legislativa a los Diputados, grupos parlamentarios, al Gobierno y “a los ciudadanos” mediante la iniciativa legislativa popular.

⁷ Este se aparta de lo habitual al atribuir la iniciativa legislativa “al pueblo riojano” además de los Diputados y el Gobierno Riojano (artículo 20).

⁸ PUNSET, R., “El procedimiento legislativo”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 775.

Estatutos reconocen también la ILP o la iniciativa legislativa “a los ciudadanos para la presentación de proposiciones de ley”, optando por un tipo ‘formulado’ de iniciativa como es habitual en derecho comparado, frente a la de carácter simple⁹.

Salvo excepciones¹⁰, el Estatuyente declinó la introducción de elementos configuradores en la inserción de la ILP, a diferencia de lo que ocurre con el art. 87.3 CE; si bien, algunos textos especifican que sólo procederán las ILP para aquellos asuntos que sean competencia de la Comunidad. En cualquier caso, el sistema político e institucional seguido por el Estatuyente se caracteriza por su homogeneidad y mimetismo hacia la configuración estatal¹¹, manteniendo las asambleas autonómicas su capacidad de decisión al residir en las mismas la potestad legislativa.

Liderados por la reforma de los textos valenciano y catalán, los Estatutos de segunda generación compartieron desde 2006 el esfuerzo del Estatuyente por conseguir un status más activo de los ciudadanos; no sólo reforzando la parte dogmática¹² de los textos, sino también introduciendo la participación como índice de buen gobierno. Por ejemplo, la ley que reformó la ILP en Andalucía en 2011 se hizo eco en su Exposición de Motivos de los objetivos básicos de la Comunidad contenidos en su Estatuto de Autonomía, “entre los que se encuentra el fomento de la calidad democrática mediante la facilitación de la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”, y por ello se explicaría, como indica Manuel Medina¹³, que la reforma de la ILP y de la ley electoral se impulsaran casi al mismo tiempo en la Comunidad.

En este sentido, el funcionamiento democrático y participativo ha pasado de exigirse sólo en instituciones representativas del Estado a tener protagonismo en procesos de decisión como el autonómico o el local. Esto se debe en parte a que la participación constituye una *respuesta a las expectativas de los ciudadanos* en un contexto de desafección social¹⁴, pues no creo que sea casualidad que el incremento en la utilización

⁹ A través de la iniciativa popular simple se plantea una propuesta o innovación legislativa sin que el texto tenga que sustanciarse en una proposición de ley articulada (en cuyo caso sería una iniciativa formulada).

¹⁰ Cantabria y Extremadura especifican que la ley deberá ser aprobada por mayoría absoluta, Asturias exige que los asuntos deberán ser competencia exclusiva de la Comunidad, y Extremadura concreta que deberá ser avalada la ILP por el 5% de las firmas, aunque luego se detalle otra cuestión en su ley reguladora.

¹¹ Hecho al que se ha referido GAVARA, J. C., “La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos”, Madrid, 2007.

¹² Como ha indicado TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana” en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, p. 205.

¹³ MEDINA GUERRERO, M., “La ampliación de la iniciativa legislativa popular” en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80 mayo-agosto, 2011, pág. 291.

¹⁴ Como han defendido RUIZ-RICO, C. y CASTEL GAYÁN, S., “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo” *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 13/2013 *Universidad de Jaén*. pp. 2 y ss.

de la ILP haya coincidido con la etapa central de la crisis económica y una crisis de confianza que en parte motivó importantes cambios en el sistema de partidos.

A pesar del protagonismo de dichos actores representativos, la participación en el proceso legislativo responde también al refuerzo de la institución del Parlamento, que no termina de encontrar su ubicación ideal en el ámbito autonómico¹⁵, y que se ha visto desplazada por la vis expansiva del Ejecutivo. Como señala Sáenz Royo¹⁶, el Estatuyente pretendió en las reformas “*acercar el Parlamento al ciudadano y reforzar su posición como reflejo de las plurales ideologías de una sociedad*”, por lo que tiene sentido que Carrasco¹⁷ se refiera a la ILP o a las comparecencias de colectivos como elementos que pueden otorgar más legitimidad al Parlamento, al permitir que la opinión de la ciudadanía penetre en las asambleas.

Este ‘boom legislativo’ de la participación, utilizando la expresión de Sergio Castel¹⁸, también se ha traducido en nuevas normas sobre transparencia, participación y buen gobierno en la práctica totalidad de las autonomías¹⁹, quienes de alguna forma marcaron el camino a la legislación estatal sobre el particular. Este efecto “juridificador” de la participación a nivel autonómico lógicamente ha implicado a la institución de la ILP, por lo que será interesante comprobar si las reformas tuvieron un efecto cosmético o suponen un cambio más profundo en el comportamiento de los actores representativos.

En cualquier caso cabe anticipar que, partiendo de la reforma de los Estatutos y a través de la legislación ordinaria, la participación se ha afianzado como principio informador de la actuación de los poderes públicos, permitiendo no sólo la revalo-

¹⁵ Siguiendo la interpretación de AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.J., “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes” *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 6, 1998, pág. 82.

¹⁶ SAENZ ROYO, E., “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico”, *Una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2009, pág. 5.

¹⁷ CARRASCO DURÁN, M. “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político de la UNED* n.º 89, enero-abril 2014, págs.182 y ss.

¹⁸ CASTEL GAYAN, S., en “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana” *Revista Vasca de Administración Pública* número 99-100, 2014, pág. 852 y ss.

¹⁹ Siendo pioneras la Ley 11/2008 de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y la Ley 5/2010 de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias. A estos dos textos les sucedieron otros tantos: Ley 4/2011 de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 4/2013 de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 3/2014 de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña, Ley 19/2014 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña Ley 8/2015 de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 3/2015 de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, Ley 8/2018 de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias, y la Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno de País Vasco.

rización de la ILP, sino que el ciudadano pase de ser un mero receptor de servicios a ser un sujeto influyente en la configuración y evaluación de las políticas públicas.

2. Del mimetismo inicial de la ILP a las leyes de segunda generación

A pesar de contar con un marco jurídico-político a priori favorable para el ejercicio de la participación, nuestras autonomías aprobaron inicialmente y de manera mimética un conjunto de leyes de iniciativa popular que trasladaron los límites de la normativa estatal. Este marcado paralelismo entre las normas autonómicas y la LO 3/1984 quizás se deba a que el legislador autonómico “magnificó”, según Biglino²⁰, la citada reserva de ley orgánica para el desarrollo de la institución, aunque no se debe descartar que las autonomías concedieran simplemente un valor residual a esta forma de participación, evidenciando la *falta de creatividad* del legislador autonómico²¹, un suceso que no es exclusivo de la regulación de la ILP²². Así lo entendieron también otras voces²³, pues Pérez Alberdi²⁴ apreció una “homogeneidad sustancial” de regímenes jurídicos “*de manera que no existen apenas diferencias entre la legislación estatal y las autonómicas*”, y Cabedo²⁵ insistió en la reforma de un marco jurídico que no permitía una participación ciudadana efectiva. Una de las primeras conclusiones es evidente, y es el hecho de que el instrumento no desplegó inicialmente demasiados efectos en la dinámica política de nuestras autonomías pues, como se verá, es irrisoria la cantidad de ILP presentadas en las primeras legislaturas.

²⁰ BIGLINO P. (1985: 302)

²¹ Como señaló ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, Pp. 89 a 98. También en ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los regímenes electorales autonómicos” *Revista de Derecho Político de la UNED* núm. 75-76, 2009, pp. 465 y ss.

²² Dicha homogeneidad responde a cierta ‘comodidad’ del legislador autonómico, que en diferentes ámbitos ha decidido trasladar el marco estatal, sin ir más lejos en el régimen electoral como han señalado algunas voces en nuestra doctrina: GAVARA (2007: 2 y ss.). Al mismo suceso se ha referido PRESNO LINERA, M. A., en “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales” *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* Núm. 5, 2007, p. 143; asimismo OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*. Institut d’Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya, 2011, pp. 98 y ss.

²³ FERNÁNDEZ FERRERO, M. A., *La iniciativa legislativa popular*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 78; del mismo modo RALLO LOMBARTE, A., “*La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*” Colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I, 1993, págs. 270 y ss.

²⁴ PEREZ ALBERDI, R., *El derecho fundamental a participa en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2006, pág. 336.

²⁵ CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 24, 2009, pág. 459.

Sin embargo, el desarrollo legislativo de la iniciativa popular ha experimentado un gran impulso²⁶ en los últimos años a través de las nuevas normas aprobadas en diez cámaras autonómicas. Como ha señalado Víctor Cuesta²⁷, la ley catalana de 2006 quebró el mimetismo inicial y ayudó, al mismo tiempo, al contagio de otras autonomías. Estas nuevas normas han permitido que varias Comunidades cuenten con un mecanismo más encaminado a la dinamización de la participación ciudadana²⁸, si atendemos a las leyes adoptadas en Cataluña en 2006 y 2014, Murcia en 2006, Andalucía en 2011, Navarra y Castilla y León en 2012, Aragón y Comunidad Valenciana en 2014 y 2017, Galicia en 2015, País Vasco en 2016, y Baleares en 2018. Cabe destacar entre todas ellas la legislación catalana por su carácter innovador²⁹, pero también las normas gallega y vasca por resultar notablemente garantistas hacia la participación.

Por lo anterior, se contempla en la actualidad un escenario autonómico asimétrico que ha avanzado a dos velocidades. Por un lado, nos encontramos con una serie de normas de primera generación que trasladaron miméticamente los rigurosos límites de la legislación estatal, y otras leyes de segunda generación que, con distintas intensidades, están tratando de introducir novedades interesantes en la figura que será preciso abordar.

CCAA	LEY DE ILP	MODIFICADA POR
ESTATAL	LO 3/1984	LO 4/2006
Andalucía	Ley 5/1988	Ley 8/2011
Aragón	Ley 7/1984	Ley 7/2014
Asturias	Ley 4/1984	
Baleares	Ley 4/1991	Ley 4/2018

²⁶ Lo que por ejemplo ha llevado a Sergio Castel a hablar de “boom normativo” que ayuda a configurar “un nuevo derecho de participación”; CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa” *Revista Vasca de Administración Pública* núm 99-100, 2014, pág. 848.

²⁷ CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008, p. 345.

²⁸ Esta es una visión señalada entre otros por Ruiz-Rico, que considera estos avances confirman a la esfera autonómica como un campo donde “comienza a superarse la excepcionalidad atribuida por la doctrina constitucional al derecho de participación a través de múltiples instrumentos y derechos participativos” en RUIZ-RICO, C., “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6, 2014, pág. 17.

²⁹ Es la única que permitió eliminar el trámite de toma en consideración, que suprimió de forma pionera algunas de causas de inadmisión, o que habilitó la participación de los promotores en el Parlament.

CCAA	LEY DE ILP	MODIFICADA POR
Canarias	Ley 10/1986	
Cantabria	Ley 6/1985	
Castilla La Mancha	Ley 2/1985	
Castilla y León	Ley 4/2001	Ley 3/2012
Cataluña	Ley 1/2006	Ley 7/2014
Comunidad Valenciana	Ley 5/1993	Ley 2/2015 y Ley 10/2017 (ley en vigor)
Extremadura	Ley 7/1985	
Galicia	Ley 1/1988	Ley 7/2015
La Rioja	Ley 3/1985	
Madrid	Ley 6/1986	
Murcia	Ley 9/1984	Ley 7/2006
Navarra	Ley Foral 3/1985	Ley Foral 14/2012
País Vasco	Ley 8/1986	Ley 10/2016

Fuente: elaboración propia

En relación con las novedades introducidas, el legislador ha tratado de eliminar algunas causas de inadmisión inoperantes, al tiempo que ha minorado la cantidad de apoyos necesarios para presentar la ILP, aumentando también el plazo para su obtención. Otras mejoras han consistido en la posibilidad de que los promotores defiendan la proposición en el Parlamento (tanto en el pleno como en comisión), la extensión de los sujetos legitimados para firmar la iniciativa, la introducción de la firma electrónica, la posibilidad de subsanar errores formales, o el aseguramiento del cobro de la compensación económica. Parece percibirse, por tanto, que el auge discursivo y mediático de la participación y el contagio de la regulación catalana propiciaron una concepción más garantista de la participación como índice de buen gobierno, llevando al legislador autonómico a dinamizar el empleo de una institución hasta entonces intrascendente.

III. LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA ILP EN NUESTRAS AUTONOMÍAS

1. La naturaleza de la figura y el alcance del derecho de participación

Aunque teóricamente siempre se ha considerado a la ILP un mecanismo de democracia directa, su dependencia formal del Parlamento y su vinculación práctica con organizaciones relevantes han afianzado el carácter mediado de la figura, situándolo más cerca de la democracia representativa. Esto ha ocasionado que la literatura jurídica se refiera a la ILP como un mecanismo de democracia semidirecta, o que algunas voces consideren que no se ejerce una iniciativa legislativa *stricto sensu*, sino una ‘propuesta de iniciativa’ por la obligación de que las cámaras acepten la propuesta ciudadana³⁰.

Sin embargo, uno de los debates más interesantes en nuestra doctrina ha consistido en dilucidar si la ILP autonómica se considera una manifestación del derecho fundamental de participación del art. 23.1 CE. Aunque lo parezca, no estamos sólo ante un dilema teórico; pues si vinculamos el instrumento con el ejercicio del derecho fundamental sería el legislador orgánico el competente para desarrollar cuestiones básicas relativas a la figura, obligándonos a determinar el margen disponible para el legislador autonómico. En este sentido, es importante distinguir que la ILP autonómica puede ser considerada, al mismo tiempo, una institución de autogobierno y, por ende, una competencia autonómica en virtud del art. 148.1.1 CE; y una manifestación del derecho fundamental de participación.

Lo segundo explicaría que todas las leyes autonómicas reconozcan que la Comisión Promotora puede recurrir en amparo las inadmisiones de las iniciativas por parte de la mesa de la asamblea (como reconoce el art. 5.1 de la Ley de ILP en Andalucía³¹); o el hecho de que el artículo 30 del Estatuto andaluz reconozca expresamente en su apartado ‘b’ “el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía”. Al respecto, es interesante referirse a una conocida sentencia³² del Tribunal Constitucional, quien consideró que los instrumentos de

³⁰ La han considerado, más bien, una ‘propuesta de iniciativa’ entre otros GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pág. 67; asimismo ASTARLOA VILLENA, F., “La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional 10-11*, 2002-2003, pág. 15.

³¹ En este sentido el art. 5 de la Ley 5/1988 indica que si el TC decidiera que la Proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo anterior, la ILP seguirá su curso, pero si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Parlamento lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos, en el plazo de un mes, manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla, una vez efectuadas las modificaciones correspondientes.

³² STC 119/1995, de 17 de julio (FJ4).

democracia directa (el referéndum y la ILP) actúan como números clausus y entroncan con el derecho fundamental de participación, a diferencia de los instrumentos de democracia participativa (foros, consultas, etc.) que pueden ser libremente configurados por el legislador.

Aunque la consideración de la ILP como proyección del derecho fundamental aludido no ha resultado pacífica, algunas voces han tratado de conciliar la institución de autogobierno con la proyección del derecho fundamental. Por ejemplo, Manuel Contreras³³, entendió que *“las CC. AA. gozan de autonomía (...) para organizar sus instituciones de autogobierno, y, por tanto, para desarrollar convenientemente los procedimientos legislativos en todas sus fases, (aunque) no es menos cierto que la iniciativa popular resulta ser una proyección del derecho fundamental a la participación”*. En la misma línea, Xavier Muro³⁴ ha entendido que la ILP *“puede inscribirse dentro del ámbito del derecho fundamental de participación”*, y Alcubilla³⁵ indicó que *“sin perjuicio de la autonomía política de las CC.AA., la iniciativa popular es proyección del art. 23.1 de la Constitución”*.

En cualquier caso, la vinculación entre la iniciativa popular y el derecho fundamental de participación parece clara si atendemos a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pues en el ATC 140/1992, de 25 de mayo, (FJ 2) señaló, entre otras consideraciones³⁶, que la figura *“tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos”*. Del mismo modo, el Alto Tribunal recordó en la STC 19/2015, de 16 de febrero, aludiendo, a su vez, al ATC 428/1989, de 21 de julio, (FJ 3) que *“una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE”*.

También se observa una concordancia entre la naturaleza de la figura estudiada y las características de propio derecho aludido, si entendemos que la finalidad del electorado es concurrir –a través de una ILP- a la formación de la voluntad popular, pues según el Alto Tribunal³⁷ *“para determinar si estamos o no ante un derecho de participación*

³³ CONTRERAS, M., “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)” *Revista de las Cortes Generales* núm. 8, 1986, pág. 83.

³⁴ MURO, X. “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007, págs. 363 y ss.

³⁵ ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: *Iniciativa legislativa popular*. ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley, 2013, p. 276.

³⁶ Añade el Alto Tribunal en el FJ 2º que “la iniciativa legislativa popular se incardina en el derecho fundamental de los electores reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, pero la existencia de una lesión de derechos fundamentales, en lugar de una simple irregularidad de procedimiento, no puede darse por supuesta y requiere por ello de un especial esfuerzo argumental en la demanda, dirigido a constatar la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental.

³⁷ STC 119/1995, de 17 de julio de 1995 (FJ 5).

política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 CE”.

No obstante, creo que lo anterior no puede conducirnos al error de pensar que el legislador autonómico se encuentra constreñido por los márgenes de la LO 3/1984, pues esta norma regula el procedimiento legislativo ante el Congreso y es consecuencia de la reserva del art. 87.3 CE, no de la reserva del art. 81.1 CE. Debemos recordar que la iniciativa popular de carácter autonómico nace en los Estatutos de Autonomía y, según el artículo 148.1.1 CE, su regulación constituye una competencia autonómica como institución de autogobierno³⁸. Así lo ha entendido Sáenz Royo³⁹, al defender que *“la libertad de configuración de este instrumento se enmarcaría en la competencia de organización de las instituciones de autogobierno y la autonomía parlamentaria de los Parlamentos autonómicos”*.

Sin embargo, si consideramos que la ILP autonómica es también una forma de ejercicio del derecho de participación, el margen del legislador autonómico no es absoluto; pues éste no podrá vaciar de contenido o convertir en impracticable el ejercicio del derecho, ni contradecir sus aspectos esenciales (cuyo desarrollo está reservado al legislador orgánico). Como ha señalado Larios Paterna⁴⁰, *“sólo será vinculante para las Comunidades Autónomas el contenido de la Ley orgánica que implique un desarrollo directo del derecho de participación, no la regulación que el legislador haga a partir del artículo 87.3, que supone la regulación de una de las formas de ejercer la iniciativa ante el Parlamento español”*.

No serán aplicables, en este sentido, las concretas restricciones estatales en cuanto a firmas, causas de inadmisión, materias excluidas o tramitación parlamentaria, por no suponer un desarrollo del contenido esencial. Aunque, como se verá, la principal controversia generada al respecto ha sido la de determinar si el legislador autonómico puede extender los legitimados para ejercer la ILP a sujetos no habilitados por la regulación estatal como los menores o los extranjeros.

2. La titularidad

Por lo general, las leyes autonómicas legitiman para el ejercicio de la ILP a los mayores de edad⁴¹ que gocen de la condición política de ciudadano de la respectiva

³⁸ MURO X. (2007: 363) considera la ILP de carácter autonómico *“un caso de ejercicio de la competencia de ordenación de una institución de autogobierno”*.

³⁹ SAENZ ROYO E. (2009: 7).

⁴⁰ LARIOS PATERNA, M. J., *“La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana” Revista Activitat Parlamentaria, núm 11, 2007, pág. 3.*

⁴¹ No se menciona específicamente en Navarra. Para Cataluña y País Vasco existe la posibilidad de que firmen la iniciativa ciudadanos también de 16 y 17 años.

Comunidad⁴². La mayoría de normas añaden que estos ciudadanos estén inscritos en el censo electoral⁴³, lo que garantiza su correcta verificación y permite identificar la legitimación de la figura con los electores. Artemi Rallo⁴⁴ considera que la titularidad de la iniciativa *debería coincidir con el derecho de sufragio activo*, y Biglino⁴⁵ ha recordado que, aunque se hable de ciudadanos, es más correcto identificar la titularidad de la ILP con la figura del elector.

Por su parte, Cataluña, País Vasco y Baleares presentan una singularidad llamativa y poco pacífica en la literatura jurídica, al permitir la firma de iniciativas a personas no habilitadas por la regulación estatal. Además de los electores, dichas autonomías extienden la titularidad también a los ciudadanos de 16 y 17 años⁴⁶ (estableciendo la edad mínima en 16 y no en 18); a los ciudadanos de la UE, y a los extranjeros con domicilio legal en nuestro país. ¿Por qué se ha generado entonces la controversia? Pues bien, si aceptamos que la ILP autonómica es una manifestación del derecho fundamental de participación, el legislador orgánico es el competente para establecer la legitimación para el ejercicio del mecanismo⁴⁷ y, por ende, el legislador autonómico no puede impugnar lo establecido por la normativa estatal, pues es evidente que tanto mayoría de edad como nacionalidad son dos rasgos esenciales de la participación político-electoral.

Creo que acarrea dudas fundadas de constitucionalidad la extensión de la titularidad a los extranjeros, pues el art. 13.2 CE reserva el ejercicio de los derechos políticos del art. 23 CE a los nacionales y aquí, evidentemente, la incompatibilidad es manifiesta con los preceptos de las leyes autonómicas. La extensión de la titularidad a los menores de edad, a pesar de las serias dudas, no parece conllevar un reproche tan rotundo⁴⁸. El legislador autonómico puede querer involucrar a los menores bajo un fin legítimo como la participación política⁴⁹, y una concepción más amplia del

⁴² Es decir, con vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios o, lo que es lo mismo, a los electores de esa Comunidad.

⁴³ Todas menos Asturias y Cantabria.

⁴⁴ RALLO LOMBARTE A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colección "Autonomía i Dret" Universitat Jaume I, 1993, pág. 276.

⁴⁵ BIGLINO P. (1985: 302).

⁴⁶ El BNG propuso en la tramitación de la nueva ley gallega de ILP que los menores de 16 y 17 pudieran avalar las iniciativas, una cuestión que finalmente no fue incorporada al proyecto de ley.

⁴⁷ Según la STC 173/1998, de 18 de agosto (FJ8).

⁴⁸ Sin embargo debemos valorar la dificultad para la acreditación y validación de su firma al no encontrarse éstos en el Censo Electoral.

⁴⁹ Zulima Sánchez considera dicha extensión (en el caso catalán) *una apuesta por ayudar a la concienciación de los más jóvenes a involucrarse en la democracia y la política autonómica*: SANCHEZ Z. "La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía" *Revista Catalana Activitat Parlamentaria* n° 11, 2007, p. 40.

concepto de ciudadanía⁵⁰. Sin embargo, ni el fin ni la concepción aludidos evitan una contradicción entre la ILP estatal y autonómica y, sobre todo, entre el cuerpo electoral y la titularidad de una figura conectada con la participación política.

Por lo anterior, tiene sentido que la participación ejercida a través de la ILP autonómica guarde cierta analogía con la ILP estatal; igual que considera el TC el sufragio autonómico dentro del derecho de participación⁵¹. Como ha señalado Pérez Alberdi⁵², “*el derecho de participación política se define por su sujeto: el titular de la soberanía, es decir, los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral, y su objeto: su contribución a la formación de la voluntad general*”. Si bien la ILP no contribuye con la misma intensidad que el sufragio a la formación de la voluntad general, la LO 3/1984 sólo legitima al cuerpo electoral para el ejercicio del derecho de iniciativa, por lo que el conflicto sólo se puede resolver o bien mediante la inconstitucionalidad de la extensión autonómica de la titularidad, o bien negando una vinculación entre la ILP autonómica y el derecho del art. 23.1 CE.

Por lo tanto, y aunque la doctrina se ha mostrado dividida sobre la constitucionalidad de tales preceptos autonómicos, me sitúo en la línea de quienes, como Alberdi⁵³, Castellà⁵⁴ o García Majado⁵⁵, consideran que la titularidad es un aspecto reservado al legislador orgánico por pertenecer al núcleo esencial del desarrollo de propio derecho fundamental. Por ende, el legislador autonómico carecería de competencia para contradecir lo estipulado por la normativa estatal, pues siguiendo a Muro⁵⁶ “*debe existir una correlación entre el derecho a elegir el Parlamento y el derecho a pretender condicionar la actividad de éste*”. En cualquier caso, el TC tendrá ocasión de pronunciarse al respecto, pues el gobierno central presentó recurso de inconstitucionalidad contra la ley de iniciativa legislativa popular de País Vasco que, precisamente,

⁵⁰ Concepto al que se ha referido el TC en la sentencia STC 31/2015 en la que el Alto Tribunal valoró la constitucionalidad de la Ley de Consultas No Referendarias del Parlamento de Cataluña, que también permitiría participar en las consultas a menores de dieciséis y diecisiete. El Tribunal señaló aquel llamamiento electoral a un ‘cuerpo electoral sui generis’.

⁵¹ STC 51/1984, FJ 2.

⁵² PÉREZ ALBERDI, R., “Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación”, *Revista Deliberación* núm. 2 (Gobierno de Aragón), 2012, pág. 42.

⁵³ PÉREZ ALBERDI, R. (2012: 47).

⁵⁴ CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad n° 5*, junio de 2013, p. 211.

⁵⁵ GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular” en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados), 2017, p. 220.

⁵⁶ MURO, X. (2007: 371-375).

extiende la titularidad a sujetos no habilitados por la legislación estatal (menores y extranjeros) en su artículo primero⁵⁷.

3. Las causas de inadmisión

Los datos obtenidos acerca de la incidencia práctica de la ILP autonómica no dejan en buen lugar al legislador ni a las propias mesas de las cámaras en su labor de admisión de las proposiciones. En este sentido, del total de 235 iniciativas populares registradas en las diecisiete asambleas autonómicas hasta finales de 2018, resultaron inadmitidas a trámite 74 (un 31%), lo que evidentemente resta efectividad a la figura. El porcentaje, sin embargo, es menos nocivo que el registrado en el Congreso de los Diputados⁵⁸, aunque la tendencia no se muestra uniforme en el grueso de autonomías.

La lesividad de las causas de inadmisión se confirma también en Andalucía, al resultar inadmitidas seis de las veinte ILP presentadas entre 1989 y 2019, por lo que la Comunidad se encuentra en la media de inadmisiones registradas en el global. En términos relativos, resulta preocupante encontrar parlamentos donde la mayoría de las proposiciones ciudadanas que se registraron no superaron el trámite de admisión⁵⁹, lo que confirma un ámbito material excesivamente estrecho para la figura y, en mi opinión, una interpretación de los órganos rectores de las asambleas excesivamente restrictiva.

En este sentido, ha resultado excesiva la arbitrariedad de la que disponen por lo general las mesas de las cámaras, pues desde una interpretación expansiva de los requisitos podrán constreñir en exceso el margen disponible para el instrumento. De este modo, creo que es fundamental desde el punto de vista de la transparencia y del propio derecho de participación que los acuerdos de inadmisión sean públicos y motivados. A diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados⁶⁰, algunas asambleas autonómicas publican en su página web el acuerdo de inadmisión de la iniciativa, lo que permite valorar su adecuación y comprobar qué requisitos concretos generan una mayor lesividad hacia la admisión de las propuestas ciudadanas.

⁵⁷ “El Gobierno central recurre la Ley vasca que permite a inmigrantes ‘legales’ firmar una ILP” https://cadenaser.com/emisora/2016/09/27/ser_vitoria/1474991502_394978.html

⁵⁸ Las 74 iniciativas inadmitidas en las asambleas autonómicas representan un 31% del total, frente al 37% que representan las que fueron inadmitidas por la Mesa del Congreso de los Diputados.

⁵⁹ La Asamblea de Castilla la Mancha inadmitió tres de las cuatro iniciativas populares registradas; Cantabria cuatro de cuatro, Murcia dos de cuatro y Asturias cinco de las nueve.

⁶⁰ Las actas de la Mesa del Congreso no son públicas, y en los acuerdos de inadmisión de las iniciativas no figura la concreta causa de inadmisión aplicada ni una motivación del acuerdo, pues sería importante conocer qué partes del texto propuesto incurren en una contradicción con las causas de inadmisión tipificadas.

Las distintas autonomías coinciden, por lo general, en las causas por las que la mesa de la asamblea puede inadmitir la iniciativa. Se puede constatar cierta tendencia al contagio normativo entre distintas autonomías, y a su vez de todas ellas con la regulación estatal. Lo más común es que las normas incluyan como causas de inadmisión que la ILP tenga por objeto alguna de las materias excluidas, o que no se hayan cumplido los requisitos formales⁶¹, permitiendo algunas subsanar dichos defectos⁶². El legislador ha decidido otorgar un peso relevante a la Comisión Promotora como órgano encargado de elaborar y presentar el texto de la proposición, recibir las notificaciones, desarrollar la recogida de firmas y, en su caso, defender la proposición en el Parlamento, aunque no se debe confundir su indudable protagonismo con la verdadera titularidad de la figura, que corresponde a los signatarios.

Volviendo a los requisitos de la proposición, pronto una de las principales críticas se dirigió contra la exigencia de homogeneidad en el texto⁶³, aunque por lo general las normas más recientes han eliminado este requisito (no es el caso de Andalucía, que lo mantiene en el artículo cuarto de su ley). Algunas normas, como la andaluza, incluyen también como motivo de denegación que exista en tramitación un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto que la iniciativa⁶⁴, o bien que ésta sea reproducción de otra ILP de contenido equivalente presentada en la misma legislatura. Aunque los dos últimos requisitos sean coherentes con el principio de economía procesal en la ordenación del trabajo parlamentario, parecen injustificados al no exigirse para otras proposiciones de ley.

Será fundamental, por tanto, referirse a las materias excluidas del ámbito de la iniciativa por representar en la práctica el principal obstáculo para su registro pues, como demuestra Orestes Suárez⁶⁵, unos requisitos más laxos inciden en una mayor efectividad de estos mecanismos de participación. La mayoría de las autonomías estipula que los ciudadanos podrán presentar proposiciones de ley sobre aquellas

⁶¹ Se refiere a la presentación de la documentación básica; texto articulado precedido de la exposición de motivos, documento donde se detallan las razones que justifican la tramitación de la iniciativa, y datos básicos de la Comisión Promotora (datos personales y de contacto).

⁶² Se entiende que se permiten subsanar defectos formales, pero no materiales, supuesto que facilitaría su admisibilidad en caso de no variar sustancialmente la ILP. Esta es una posibilidad que sí se concede en Cataluña.

⁶³ Un requisito en mi opinión injustificado al no exigirse para otras proposiciones de ley, que permite inadmitir una ILP que verse sobre materias distintas y carentes de homogeneidad entre sí.

⁶⁴ Algunas autonomías permiten que se acumule la iniciativa afectada a la tramitación de la proposición o proyecto con la que comparta dicho objeto.

⁶⁵ SUÁREZ ANTÓN O., “¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?” *L’Opinió*, núm. 35, 2017, p. 3.

cuestiones que sean competencia de la Comunidad. Las materias que resultan habitualmente excluidas⁶⁶ en nuestras autonomías son las siguientes:

- a) Las que se refieren a su organización territorial⁶⁷;
- b) Las que no sean de competencia (exclusiva⁶⁸) autonómica;
- c) Las de naturaleza presupuestaria y tributaria⁶⁹;
- d) Las referidas a la planificación económica general de la Comunidad Autónoma⁷⁰;
- e) Las que se refieren a su organización institucional (o a las instituciones de autogobierno).
- f) Otras excluyen los derechos fundamentales y libertades públicas (Asturias y Cantabria) o la iniciativa relativa al procedimiento de delegación o transferencia de competencias (Asturias, La Rioja, Castilla la Mancha).

En el caso andaluz, el artículo tercero de su ley⁷¹ excluye las materias de naturaleza tributaria, las que no sean competencia legislativa de la comunidad, la planificación económica, la organización de sus instituciones de autogobierno y las mencionadas en los artículos 187 y 190 del Estatuto (deuda pública y operaciones de crédito, y la ley del presupuesto). El art. 4.3 concede un mes a los promotores para que puedan subsanar los defectos que impiden la admisión de su propuesta. A mi juicio, las únicas materias que cabría excluir serían las de naturaleza tributaria, por el riesgo de utilización demagógica y por su dificultad técnica; la presupuestaria, por estar atribuida al ejecutivo; y aquellas que no sean competencia de la Comunidad. Esta es una opción compartida por Sáenz Royo⁷² y elegida por el legislador catalán y gallego aunque, por lo general, cabe concluir que las normas más recientes han suavizado las exigencias formales y materiales del texto presentado.

⁶⁶ Otras materias excluidas expresamente de la iniciativa popular en algunas Comunidades serían: los derechos fundamentales y las libertades públicas (Leyes de Asturias y de Cantabria); el régimen electoral (Leyes de Canarias, Islas Baleares, La Rioja y el País Vasco); o la reforma del Estatuto de Autonomía de manera expresa (Leyes de Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja y el País Vasco). También la denominación, territorio, idioma y símbolos de la Comunidad (Baleares) o aquellas iniciativas contrarias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos o a los demás tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos y fundamentales (País Vasco).

⁶⁷ En este último caso Castilla la Mancha, Navarra o Baleares.

⁶⁸ Sólo Madrid se refiere a competencia “plena” y sólo Asturias se refiere a competencia “exclusiva”.

⁶⁹ Algunas añaden financiera, como Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid.

⁷⁰ Andalucía, Cantabria, Aragón, Canarias, Extremadura y Baleares.

⁷¹ Ley /1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

⁷² SAENZ, E., (2009:10).

Por último y por coherencia, cabría inadmitir también aquellas iniciativas que conlleven directa o indirectamente una reforma del Estatuto de Autonomía, pues ninguna autonomía, salvo Cataluña, permite al electorado proponer formalmente la reforma del mismo. El Estatuyente catalán estipuló que 300.000 electores pueden solicitar a la cámara que ejerza la propuesta de reforma del Estatuto, frente a los 50.000 apoyos que se exigen para la iniciativa legislativa ordinaria, en un intento por legitimar la intervención directa del electorado con fines político-electorales, frente a la opción clásica que permite mantener la reforma bajo un procedimiento más mediado. En cualquier caso, parece razonable exigir una cantidad reforzada de avales para un asunto de mayor trascendencia como la reforma del Estatuto.

4. La recogida de firmas

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, donde la cantidad de firmas se regula en la Constitución, las autonomías (excepto Extremadura) han preferido fijar el nivel de apoyo requerido en la norma reguladora de la figura. Como han recordado algunas voces⁷³, esta opción permite al legislador autonómico adaptar con mayor facilidad el requisito a las alteraciones demográficas y a las exigencias sociopolíticas del momento, como así ha sucedido en algunas de las reformas más recientes.

Sin embargo, el legislador se contagió en la década de los ochenta de la cantidad exigida a nivel estatal, estableciendo un umbral de apoyo excesivamente alto⁷⁴ que dificultó enormemente que las iniciativas alcanzaran la tramitación parlamentaria. No es casualidad que, por ejemplo, en Andalucía caducaran por falta de apoyo ocho de las veinte ILP registradas, seis de las mismas antes de la entrada en vigor de la ley 8/2011, que minoró sustancialmente las firmas y aumentó el plazo disponible para su recogida.

Por aportar cierto grado de optimismo, encontramos en la estadística autonómica una menor proporción que a nivel estatal de iniciativas que decayeron por falta de apoyo, pues caducaron treinta y dos ILP de un total de doscientas treinta y cinco, lo que representa un 14%, frente al 40% estatal. ¿Cómo se explicaría esta sustancial diferencia?. En primer lugar atendiendo al porcentaje de electores exigido, pues en la mayoría de las Comunidades se requiere una proporción inferior a la estatal; y a su vez se antoja más factible reunir las firmas en territorios de menor extensión. Es posible, asimismo, que las competencias autonómicas y unos asuntos más cotidianos

⁷³ CABEDO MALLOL, V. (2009; 459); también CUESTA V. (2008: 354).

⁷⁴ PRESNO LINERA, M., "Derechos de participación política", REY MARTÍNEZ F. (Dir.) *Los Derechos Humanos en España, un balance crítico*. Tirant lo Blanch y Universitat de Valencia, Valencia, 2015, pág. 299.

generen un mayor atractivo en la ciudadanía, que verá más accesible una asamblea de ámbito inferior al estatal.

De este modo, el legislador autonómico ha decidido en la última década y media minorar la cantidad de signatarios exigidos para la ILP, al tiempo que se ha reconocido la firma electrónica como un método que facilita enormemente dicha labor. Sirve como ejemplo la ley 8/2011 del Parlamento de Andalucía, que redujo las firmas de 75.000 a 40.000 (el 0,61% del censo electoral) o las leyes de Galicia o País Vasco⁷⁵. Como se puede comprobar, una mayoría de normas expresan dicho umbral de apoyo en un número absoluto de electores, y tan sólo Castilla y León y Navarra especifican la cantidad con un porcentaje respecto del total del censo electoral⁷⁶.

CCAA	FIRMAS EXIGIDAS EN LA LEY	PORCENTAJE SOBRE EL CENSO	PLAZO
ESTATAL	500.000	1,36%	9 +3
Andalucía	40.000	0,61	6+2
Aragón	12.000	1,17%	9 + 3
Asturias	10.000	1,01%	3
Baleares	10.000	1,30%	3
Canarias	15.000	0,90%	3
Cantabria	10.000	2%	3
Castilla La Mancha	20.000	1,20%	3
Castilla y León	0,75% censo	0,75%	9+3
Cataluña	50.000	0,90%	120 días + 60
Com. Valenciana	10.000	0,30%	8+2
Extremadura	45.000	4%	6 + 3
Galicia	10.000	0,37%	4+3
La Rioja	6.000	2,40%	3

⁷⁵ País Vasco ha reducido su mínimo de firmantes de 30.000 a 10.000 y Galicia de 15.000 a 10.000 o, incluso, 2.500 para el caso de proposiciones no de ley.

⁷⁶ Todas las CCAA determinan que las firmas han de recogerse en los pliegos sellados al efecto por la Junta Electoral Autonómica, debiendo figurar en los mismos la proposición de ley para la que se solicita su apoyo. Para que la firma sea considerada como válida deberá acompañarse del nombre, apellidos, DNI y municipio en cuyas listas del censo se encuentre inscrito el elector.

CCAA	FIRMAS EXIGIDAS EN LA LEY	PORCENTAJE SOBRE EL CENSO	PLAZO
Madrid	50.000	1,04%	3
Murcia	10.000	0,97%	6
Navarra	1% censo	1%	6 + 2
País Vasco	10.000	0,50%	4 + 2

Fuente: elaboración propia a través de las páginas web de las asambleas autonómicas

En este sentido, centraremos nuestra atención en el porcentaje que representa la cantidad exigida sobre el censo autonómico, siendo a mi juicio una proporción adecuada requerir en torno al 0,50%. De esta forma, las leyes más garantistas y que menor cantidad de apoyos exigen son las de Comunidad Valenciana (0,30%), Galicia (0,37%), País Vasco (0,50%) y Andalucía (0,61%). En el sentido contrario, el requisito resulta excesivamente oneroso en Extremadura (4%), La Rioja (2,40%) y moderadamente exigente en Baleares (1,30%), Castilla la Mancha (1,20%) y Aragón (1,17%). Esta situación puede provocar no sólo que una cantidad excesiva de iniciativas fracasen al reunir los apoyos, sino que un requisito tan restrictivo disuada a la ciudadanía de la utilización del mecanismo.

Por su parte, Castilla y León introdujo un cuestionable requisito de representatividad en los apoyos para tratar de evitar reivindicaciones localistas. La Comunidad exige que las firmas representen al menos el 0,75% del censo electoral autonómico, y que esta cifra represente a su vez al menos el 0,75% del censo electoral provincial de “una mayoría” de circunscripciones (es decir, de cinco de las nueve provincias), lo que complica sensiblemente la recogida de firmas y empuja a los ciudadanos a obtenerlas, más bien, en las provincias de menor población. La ausencia de este requisito en otras autonomías no ha implicado, por lo general, una pretensión insolidaria en las reivindicaciones planteadas.

Con un propósito bien distinto, como es el de la integración política de las islas de menor población, Canarias permite que la ILP aparezca avalada o bien por 15.000 electores, o bien por el 50% de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido sólo afecte a dicha isla⁷⁷. Del mismo modo, Baleares se hizo eco del requisito, pues los promotores pueden optar entre recoger 10.000 firmas o presentar los avales del 30% de ciudadanos residentes en una isla (con un

⁷⁷ Art. 3 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre.

mínimo de 1.200), lo que evidentemente tendrá más sentido en las circunscripciones de menor población⁷⁸.

Por otro lado, la incidencia del plazo que las autonomías conceden para reunir las firmas es muy relevante, pues un periodo de tiempo más reducido podrá dificultar esta tarea. Las autonomías que mantienen sin variaciones su ley originaria por lo general conceden unos escasos tres meses para la tarea⁷⁹ (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, La Rioja y Madrid), oscilando el plazo en el resto entre cuatro y nueve meses, otorgando la posibilidad la mayoría de ellas de que la Junta Electoral lo amplíe por dos o tres meses más si concurren causas de fuerza mayor⁸⁰.

Todas las leyes autonómicas han reconocido a favor de la Comisión Promotora el resarcimiento de los gastos derivados del trámite y la recogida de firmas. La mayoría exigen que la iniciativa alcance la tramitación parlamentaria, como sucede con la LO 3/1984, y por lo tanto la ILP tendrá que ser admitida y haber reunido las firmas⁸¹. Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco admiten la concesión de un anticipo a los promotores para sufragar los gastos inmediatos, aunque Canarias, Galicia y País Vasco han sido más restrictivas⁸² estableciendo que la Comisión será resarcida sólo si la proposición supera la toma en consideración, lo que parece una decisión un tanto restrictiva que sólo se justifica desde el punto de vista del ahorro económico.

Por último, debemos tener en cuenta que por lo general es la Junta Electoral Autonómica la encargada del proceso de certificación de las firmas obtenidas⁸³, con la imprescindible ayuda de la Oficina del Censo. La Mesa del Parlamento procederá en última instancia al cómputo y, si se cumplen todos los requisitos, se publicará la proposición en el Boletín Oficial de la Comunidad para su posterior inclusión en el orden del día de un pleno. Creo que sería oportuno que se fijara un plazo concreto para que la ILP acceda a la toma en consideración desde su publicación en el boletín

⁷⁸ Aspecto introducido por la Ley 4/2018, 12 junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo.

⁷⁹ Baleares sin embargo no amplió dicho plazo a pesar de reformar su ley de ILP en 2018.

⁸⁰ En la práctica se ha generalizado la concesión de dicha prórroga pues se suelen apreciar las vacaciones de verano o la coincidencia con elecciones como causas que habilitan una concesión de prórroga.

⁸¹ De forma similar, Navarra establece para la compensación que la proposición haya sido publicada en el boletín oficial de la asamblea, lo que a efectos prácticos es lo mismo que alcanzar la tramitación parlamentaria.

⁸² En los artículos 15, 13 y 14 de sus leyes, respectivamente.

⁸³ Dichas firmas deberán ser autenticadas por un Notario, un Cónsul, un secretario judicial, el secretario municipal que corresponda al municipio donde figure inscrito el firmante, o por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora mediante escritura pública ante Notario (las normas autonómicas indican, por lo general, las características que ha de reunir dicho fedatario especial).

(algunas autonomías lo han incluido recientemente), con el propósito de evitar dilaciones innecesarias.

5. La tramitación parlamentaria

La tramitación de la iniciativa en el ámbito autonómico es equiparable a la seguida por la figura en el Congreso de los Diputados. Todas las Comunidades menos Cataluña han establecido el trámite de toma en consideración de la propuesta como requisito previo para su tramitación formal, lo que motivó que algunos como Astarloa⁸⁴ se mostraran críticos con su implementación, achacándolo al “mimetismo” con la regulación estatal. Sin embargo, no es menos cierto que todas las proposiciones de ley que no proceden del Ejecutivo se han de someter a consideración, pues cabe diferenciar la capacidad de iniciativa de los sujetos, de la potestad legislativa que reside en las cámaras. Para minimizar las consecuencias negativas que puede tener el trámite en la participación, es necesario apelar a la responsabilidad de los actores políticos y su sensibilidad hacia las demandas planteadas, aunque no siempre será sencillo conciliar el interés del colectivo proponente y el de los grupos parlamentarios.

La doctrina se ha mostrado muy dividida sobre la conveniencia del trámite, como ha indicado Rallo Lombarte⁸⁵, quien se ha mostrado más favorable a su eliminación⁸⁶. En este sentido, inicialmente en la doctrina y sobre el ámbito estatal contrastaban las opiniones de Santamaría⁸⁷ y Punset⁸⁸. Para el primero, el trámite no debería operar en los supuestos de iniciativa popular por suponer “un agravio a los ciudadanos”, aunque coincido más con el argumento de Punset al considerar que la Cámara no está obligada a la tramitación de la proposición, sino sólo a pronunciarse sobre la misma, porque en caso contrario se estaría atribuyendo potestad legislativa a quien no la tiene, en un sentido similar al defendido por Santaolalla⁸⁹ o Aragón⁹⁰.

⁸⁴ ASTARLOA F. “La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional (UNED)* núm. 10-11, 2002, Pág. 321.

⁸⁵ RALLO A., (2003: 300 y ss.).

⁸⁶ En el mismo sentido se han manifestado ILLUECA BALLESTER J. “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16, 2015, p. 1124; o PÉREZ SOLA, N, “Algunas propuestas de reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular” en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, 1994, p. 610.

⁸⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J “Artículo 87”, GARRIDO FALLA M. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985 p. 1265.

⁸⁸ PUNSET, R. (1983: 79-80).

⁸⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1984, p. 223.

⁹⁰ ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16, enero-abril de 1986, pág. 305.

En una línea crítica hacia el trámite, Bilbao Ubillos⁹¹ lo ha considerado “un obstáculo” que dificulta la tediosa labor de llegar a debatir la iniciativa. Por el contrario, Biglino⁹² ha defendido la legalidad de la toma en consideración para las iniciativas de origen popular, aunque advierte de que su necesidad “*no debe conducir a limitar o a desnaturalizar la iniciativa*”. En este sentido, resalta el hecho de que este trámite “*no incide sobre el contenido o los defectos del derecho de iniciativa, sino, como afirma Cuocolo⁹³, sobre el curso ulterior de la proposición, ya presentada y admitida por la Cámara, que en efecto ha procedido a su publicación*”.

La eliminación de la toma en consideración para la ILP en Cataluña ha resultado favorable desde el punto de vista de la participación, pues permite un mayor debate sobre las propuestas, dificultando que la mayoría parlamentaria guillotine de antemano las proposiciones políticamente incómodas. Sin embargo, la decisión no ha conseguido *per se* un aumento de las iniciativas aprobadas en el Parlament, pues se produce un considerable incremento de las enmiendas parciales y totales contra aquellas ILP contrarias a los postulados de la mayoría parlamentaria y, a la postre, o bien se rechazan dichas iniciativas o bien se desnaturalizan hasta el punto de vulnerar su espíritu inicial.

Pese a que García Majado⁹⁴ ha entendido que la eliminación de la toma en consideración ha sido efectiva para que un mayor número de iniciativas alcancen la tramitación parlamentaria, Durán Alba⁹⁵ considera que su eliminación “*no garantiza prima facie la inexistencia de un rechazo inicial plenario, mediante el expediente por parte de la mayoría a la presentación de enmiendas de totalidad o devolución de la misma*”. Cabe preguntarse, por tanto, si es preferible que la cámara rechace de antemano aquellas iniciativas que no comparte o que, accediendo a la tramitación, se desfiguren completamente mediante cambios en el texto.

Una de las posibilidades existentes para una mayor efectividad del instrumento en su tramitación y, sobre todo, en aras de dificultar la introducción de cambios no deseados en el texto es la participación de los promotores en sede parlamentaria. Al-

⁹¹ BILBAO UBILLOS J. M., “La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea”, *Crisis de la representación y partidos políticos* (Blog) 2014, p. 2: <http://crisispartidos.blogs.uva.es/files/2016/01/1.2-Instituciones-participativas-ILP.pdf>

⁹² BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19, 1987, pág. 125.

⁹³ CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971, p. 102

⁹⁴ GARCÍA MAJADO, P. (2017: 235).

⁹⁵ DURÁN ALBA J. F., “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” BIGLINO CAMPOS (coord.) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales, 2016, pág. 85.

gunas leyes autonómicas⁹⁶, y especialmente las que han sido reformadas, admiten que un representante de la Comisión participe en el pleno de toma en consideración para defender las razones que aconsejan la tramitación de su propuesta⁹⁷. Más beneficioso aún me parece extender dicha intervención promotora a los trabajos en comisión previos y, sobre todo, posteriores a la toma en consideración, pues nadie mejor que uno de los proponentes podrá defender las razones que llevaron a su colectivo a impulsar la ILP, y en qué medida las enmiendas pueden ‘descafeinar’ los objetivos planteados.

Esta posibilidad ha sido introducida recientemente en las leyes de Cataluña, Baleares o Galicia y parcialmente a nivel estatal⁹⁸, y ha sido valorada de forma positiva, entre otros, por Presno⁹⁹ o Cabedo¹⁰⁰. El cambio puede permitir que la Comisión Promotora alerte sobre las modificaciones no deseadas en el contenido de su propuesta pues, como señala Larios Paterna¹⁰¹ “*la posición de los miembros de la Comisión Promotora puede ser importante para que los grupos parlamentarios sepan que los que han propuesto la ley la quieren de una manera determinada o sepan qué se debe cambiar para que dicha Comisión esté de acuerdo*”.

En este sentido, aunque no proceda conceder a los promotores una capacidad de retirada de su ILP¹⁰², podría plantearse la necesidad de que los mismos plantearan quejas acerca de la tramitación, pues ha resultado preocupante que tanto a nivel nacional como autonómico las iniciativas finalmente aprobadas por las cámaras vulneren el sentido inicialmente planteado por los promotores. Para evitar la frustración de una parte del electorado y que se incida en la inoperatividad de la ILP, se precisa un mayor entendimiento entre los actores representativos y los ciudadanos, pues como señala desde un carácter más general Daniel Innerarity¹⁰³, debemos “*transitar*

⁹⁶ En concreto las de Aragón, Canarias, Cataluña Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco.

⁹⁷ Vid. FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Tesis doctoral, Salamanca, 2019, pp. 456 y ss.

⁹⁸ La LO 3/2015 modificó el apartado segundo del este artículo 13 de la LO 3/1984 para incorporar que la Comisión Promotora sea llamada a comparecer en la Comisión del Congreso -no en el Pleno- que, por razón de la materia, trate esta iniciativa popular antes (no después) del debate de toma en consideración. A nivel nacional creo que no es aconsejable que la participación de los promotores se produzca en el pleno para evitar intervenciones que puedan denigrar a la propia institución y porque son muy escasas las intervenciones en el pleno de personas ajenas al Poder Legislativo.

⁹⁹ PRESNO LINERA, M. A., “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° 27, 2012, pág. 103.

¹⁰⁰ CABEDO V. (2009: 471).

¹⁰¹ LARIOS (2007: 33 y ss.).

¹⁰² Porque, como es lógico, los reglamentos parlamentarios establecen que a partir de la toma en consideración de una proposición sólo el pleno de la cámara puede retirar la propuesta. Entre otros vid. art. 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁰³ INNERARITY, D., *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Ed. Galaxia Gutemberg, 2020, p. 147.

hacia una manera de hacer política más relacional y cooperativa” lo que creo que afecta también a las relaciones entre los parlamentarios y la sociedad civil activa.

Para descubrir los aspectos esenciales de la tramitación de la ILP en Andalucía tenemos que acudir al Reglamento del Parlamento, ya que la ley reguladora de la figura sólo regula su presentación, admisión, recogida y autenticación de firmas, con excepción de lo contenido en la Disposición Final Primera. Dicho precepto insta a la adecuación del citado Reglamento “*para articular la participación de las personas promotoras de las iniciativas legislativas populares en la presentación y defensa ante el Pleno de la Cámara y seguimiento de los debates en idénticos términos a los de los diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria*”. Este avance es, a juicio de Medina¹⁰⁴, “*probablemente la modificación de mayor calado*” de la nueva normativa.

De este modo, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 125 establece¹⁰⁵ que si la ILP es admitida la Mesa cuenta con dos meses para incluir la iniciativa en el orden del día de un Pleno para su toma en consideración. La misma norma determina que un representante de la Comisión Promotora deberá intervenir en el Pleno para la defensa de su propuesta (o un representante de los ayuntamientos en caso de que provenga de éstos). Una vez tomada en consideración la ILP y acordado su envío a la comisión competente, dicho representante podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de Comisión¹⁰⁶ donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el Pleno.

Por último, la legislación autonómica reconoce que la iniciativa que estuviera en tramitación en el momento de disolverse las cámaras no decaerá por este hecho, si bien, una vez constituida la nueva asamblea se retrotraerá al momento de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad, debiendo ser incluida en el primer Pleno que se celebre para su toma en consideración, aunque ésta ya se hubiere producido en la legislatura anterior. Como consecuencia de lo anterior, es común que se produzcan demoras en la tramitación de las iniciativas que son trasladadas de legislatura, un hecho que se ha producido con menor intensidad a nivel autonómico¹⁰⁷.

¹⁰⁴ MEDINA GUERRERO (2011: 296).

¹⁰⁵ Este artículo fue modificado en 2014.

¹⁰⁶ Tendrá derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los Grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que éstos.

¹⁰⁷ A nivel nacional, las recientes legislaturas “fallidas” han provocado que muchas iniciativas transiten hasta en tres o cuatro legislaturas diferentes.

IV. LA INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA ILP

1. Las iniciativas registradas en las asambleas autonómicas

Tal y como se ha indicado, el ámbito autonómico ha sido más proclive a la implementación práctica de la ILP, a pesar de existir notables diferencias entre las distintas Comunidades analizadas. De este modo, se registraron en nuestras asambleas autonómicas un total de 235 iniciativas hasta finales de 2018, habiéndose aprobado entre las cuales treinta y cinco leyes con origen en una proposición ciudadana¹⁰⁸. El peso de las competencias autonómicas y la propia descentralización política deberían incentivar la participación de los ciudadanos a través de figuras como la estudiada; sin embargo ese interés sólo se observa en aquellas Comunidades que por razones políticas, culturales, históricas o geográficas han permitido una mayor identificación y movilización de los ciudadanos hacia los asuntos autonómicos.

En cualquier caso, la intensidad con que ciudadanos y colectivos se interesan por los asuntos públicos a través de la figura se ha incrementado notablemente en los últimos años si atendemos a las iniciativas registradas en cada legislatura. No se equivocaba Astarloa¹⁰⁹ al advertir inicialmente del “*previsible parco ejercicio de esta institución*” en el ámbito autonómico y de la “*ocasión perdida*” para su efectividad, pues en sus primeras dos décadas de existencia la institución se ganó el calificativo de intrascendente.

No es casualidad que parte de la doctrina haya puesto el acento en el escaso empleo de la figura. Como han señalado Rafael Rubio y Miguel Ángel Gonzalo¹¹⁰, el escaso éxito “*ha llevado a su marginación en la actividad de las cámaras, contribuyendo a incrementar la lejanía de los ciudadanos en su relación con las instituciones que les representan*”. El interesante análisis realizado por Juan María Bilbao¹¹¹ le ha permitido insistir en las dificultades prácticas ante las que se encuentra este mecanismo. Si ya de por sí resulta complicada la simple admisión de la propuesta o la consecución del mínimo de signatarios, mayor dificultad suponía hasta el año 2015 que las mismas se tradujeran en la adopción de una ley, pues en muchos casos “*la mayoría absoluta del grupo mayoritario sofocaba cualquier iniciativa*”.

Sin embargo, las facilidades introducidas por algunas normas y, sobre todo, la reactivación de algunos estratos de la sociedad civil en algunas autonomías han reavivado el interés y el empleo que los ciudadanos conceden al mecanismo. Si ya se advertía más arriba de la asimetría observada en el tratamiento legislativo hacia la

¹⁰⁸ Aunque todos los textos adoptados fueron objeto de enmiendas durante su tramitación parlamentaria.

¹⁰⁹ ASTARLOA, F. (2002; 315)

¹¹⁰ RUBIO y GONZALO (2017: 167).

¹¹¹ BILBAO UBILLOS, J.M. (2013: 4).

ILP, se confirma un comportamiento bipolar del instrumento en su aspecto práctico. Nos encontramos, por un lado, con determinadas Comunidades con números más esperanzadores; y otras donde, por el contrario, es irrisoria la cantidad de iniciativas presentadas y debatidas.

En este sentido, las asambleas de Galicia y País Vasco fueron objeto del mayor número de ILP registradas, con 34 y 33 proposiciones respectivamente, siendo aprobadas cinco y siete de las mismas. Les siguen Canarias (24 presentadas), Navarra (22), País Vasco (21) y Andalucía (18), aunque difieren también las finalmente adoptadas¹¹². En el extremo contrario se sitúan Cantabria, con cuatro iniciativas presentadas y ninguna aprobada; Murcia y Castilla y León con cuatro presentadas (ambas convirtieron una ILP en ley), o Extremadura y La Rioja con cinco, aprobándose tres en la primera y ninguna en la segunda. Entre las autonomías más y menos activas, en cuanto al empleo de la figura, encontramos otras situadas en un término medio¹¹³.

Como se ha señalado, nuestras autonomías presentan globalmente un porcentaje ligeramente inferior que a nivel estatal de iniciativas inadmitidas. Del total de 235 presentadas, se inadmitieron 74, lo que representa un 31%, frente al 37% estatal. Todo ello, como ha señalado Cuesta¹¹⁴, a pesar de que los ciudadanos en ocasiones presentan proposiciones cuyo contenido resulta ajeno a la competencia de la asamblea autonómica. Por su parte, el requisito de firmas ha resultado más laxo también en el ámbito autonómico, a juzgar por las iniciativas que caducaron sin reunir los avales necesarios: un 14% del total de las registradas frente al 40% estatal.

Asimismo, resulta notoria la distancia entre las autonomías más productivas y las menos, pues Galicia, Cataluña, Andalucía, Navarra y País Vasco reúnen el 65% de las iniciativas presentadas en todas las autonomías, frente a ocho Comunidades donde fueron registradas menos de diez ILP¹¹⁵. Más preocupante resulta que siete Comunidades aún no hayan convertido ninguna iniciativa legislativa popular en norma¹¹⁶. En este sentido, las cámaras autonómicas han sido más favorables –en

¹¹² Canarias y País Vasco adoptaron cinco ILP como leyes; tres el Parlamento navarro y ninguna el andaluz. En todos los casos debemos tener en cuenta que no se respetó el texto original propuesto, al introducirse diferentes enmiendas durante la tramitación parlamentaria de las iniciativas.

¹¹³ En Aragón se han registrado 10 iniciativas legislativas populares; 9 en Asturias y Baleares; 7 en Castilla la Mancha; 12 en Comunidad Valenciana (2 se aprobaron); 13 en la Comunidad de Madrid (2 aprobadas).

¹¹⁴ CUESTA LÓPEZ, V. (2008; 451).

¹¹⁵ Cantabria (4), Región de Murcia (4), Castilla y León (4), La Rioja (5), Extremadura (5), Castilla La Mancha (7), Asturias (9) y Baleares (9).

¹¹⁶ Las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha y Extremadura aún no han aprobado ninguna ILP en sus Parlamentos.

comparación con el Congreso de los Diputados¹¹⁷- a convertir en ley aquellas iniciativas que cumplieron todos los requisitos, previo acomodo de la proposición -vía enmiendas- al sentir mayoritario de la asamblea.

El hecho señalado se puede explicar atendiendo al temor a la penalización electoral de aquellos grupos parlamentarios más insensibles hacia las demandas de la ciudadanía, en un ámbito donde la distancia entre electores y elegidos siempre es más estrecha que a nivel estatal. Las asambleas autonómicas aprobaron treinta y cinco iniciativas en total y rechazaron cuarenta de entre aquellas que lograron reunir todos los requisitos¹¹⁸. Las autonomías más sensibles hacia las propuestas presentadas fueron Cataluña, que aprobó siete iniciativas y rechazó cuatro; Canarias, que aprobó cinco y no rechazó ninguna; o País Vasco, que aprobó cinco y sólo rechazó dos.

CCAA	Presentadas	Inadmitidas	Caducadas	Rechazadas (en toma en consideración)	Aprobadas
Galicia	34	6	5	12	5
Cataluña	33	6	3	4	7
Canarias	24	6	5	0	5
Navarra	22	8	1	8	3
País Vasco	21	9	0	2	5
Andalucía	20	6	8	2	0/1*
Com. de Madrid	13	3	1	0	2
Com. Valenciana	12	4	2	2	2
Aragón	10	0	6	3	0
Asturias	9	5	0	1	0
Baleares	9	4	1	2	0
C La Mancha	7	6	0	0	0
Extremadura	5	1	1	2	0

¹¹⁷ Donde tres iniciativas resultaron aprobadas en toda nuestra andadura democrática frente a 10 que, cumpliendo todos los requisitos, no fueron tomadas en consideración.

¹¹⁸ En el ámbito estatal, 14 iniciativas accedieron al trámite de toma en consideración y sólo tres se tradujeron en leyes, con importantes modificaciones en su contenido (la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias en 1996, la ILP sobre declaración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial en 2011 y la ILP sobre dación en pago y paralización de los desahucios presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca el mismo año).

La Rioja	5	1	0	0	2
C. y León	4	1	1	0	1
Murcia	4	2	0	1	1
Cantabria	4	4	0	0	0
TOTAL	235	74	32	40	33

Fuente: elaboración propia a través de las páginas web de las asambleas autonómicas.

Datos obtenidos entre junio y diciembre de 2018.

**En Andalucía una ILP se encuentra en tramitación parlamentaria*

***Los datos no reflejan las iniciativas retiradas por sus proponentes ni las iniciativas que pudieran encontrarse en tramitación, cuestiones que sí se especifican en el texto para el caso de Andalucía.*

Si acudimos a las razones que explican estas sustanciales diferencias entre autonomías, podemos condensarlas en tres tipos de explicaciones. En primer lugar, el elemento sociocultural explicaría que la sociedad participe más en aquellas autonomías con un sentimiento más arraigado de pertenencia a su comunidad; o aquellas que denominamos nacionalidades históricas: Galicia, Cataluña, Andalucía, Navarra y País Vasco. Es probable que los asuntos autonómicos generen una mayor movilización de la sociedad civil en tales territorios, frente a otras comunidades donde el sentimiento ‘nacionalista’ es casi inexistente.

En segundo lugar, el condicionante demográfico también explicaría que el empleo de la ILP sea superior en las autonomías de mayor población y un denso tejido asociativo, y especialmente en Andalucía o Cataluña, aunque este hecho no ha influido tanto en la Comunidad de Madrid. Ha resultado relevante también la incidencia del mecanismo en Canarias (tercera en iniciativas presentadas y segunda en aprobadas) donde el condicionante insular explicaría que los electores vean en la ILP un mecanismo apto para la reivindicación de asuntos autóctonos, entre los que destaca de manera notoria el medio ambiente. No se observa, sin embargo, el mismo fenómeno en Baleares, donde probablemente la movilidad de su población y el porcentaje que los extranjeros representan sobre la misma no han contribuido a la identificación de los ciudadanos con los asuntos de índole regional.

Por último, no creo que sea casualidad que la mayor relevancia del instrumento se produzca en autonomías que han reformado su ley para facilitar e incentivar el empleo del mecanismo. Esta afirmación aparece avalada por los fructíferos resultados recogidos de las asambleas de Cataluña, Galicia, País Vasco o Navarra. Si ciudadanos y colectivos perciben que la figura es capaz de influir en los asuntos públicos no dudarán en utilizarla para la reivindicación de sus intereses; y al contrario,

la figura no resultará tan eficaz en autonomías donde sus efectos han resultado casi inexistentes.

El instrumento no ha sido ajeno tampoco a los cambios en nuestro sistema de partidos y su incidencia en la dinámica parlamentaria. Se puede destacar, en torno al año 2011, una primera etapa en el auge del mecanismo, donde algunas organizaciones más ideologizadas y partidos extraparlamentarios lo utilizaron para lograr una mayor notoriedad y cierta repercusión de sus propuestas. Durante los años centrales de la crisis económica, la estrategia de algunos movimientos sociales y partidos fue la de emplear formas menos institucionalizadas de acción política. Este fue el caso de la ILP estatal sobre paralización de los desahucios de 2011 que no sólo logró influir en la aprobación de un proyecto de ley del gobierno, sino que fue replicada en la práctica totalidad de las autonomías con resultados mucho más discretos¹¹⁹.

En una segunda etapa, a partir de las elecciones autonómicas de 2015, la ILP pasó a jugar un papel diferente. Con el acceso al Parlamento de partidos políticos que se consideran parcialmente una consecuencia del 15-M, la acción parlamentaria adquiere mayor relevancia, y se canalizan por esta vía algunas propuestas que anteriormente encontraban acomodo a través de las iniciativas. Como señala Ignacio Gutiérrez¹²⁰, “*la conversión del contrapoder ciudadano exige una cierta institucionalización; también los nuevos actores necesitan y buscan una cierta representación*”. La ILP se aleja, por tanto, de las características de la democracia directa y comienza a aparecer más como un elemento de colaboración entre los actores representativos y la sociedad civil.

En cuanto al escenario político de dicha etapa, con el final de diversas mayorías absolutas y la fragmentación parlamentaria que comenzó en 2015 ya no resultaba tan extraño que se aprobaran proposiciones que no procedían de la mayoría de gobierno. Los Parlamentos recuperaron cierto protagonismo¹²¹, abriéndose una oportunidad para que las ILP superaran la toma en consideración aún con el voto en contra del partido en el gobierno. El acceso a las asambleas autonómicas de nuevos actores políticos más proclives a la denominada ‘regeneración democrática’ se tradujo en la legislatura 2015-2019 en algunas medidas que incidían en la transparencia y

¹¹⁹ Al ser la vivienda una materia de carácter estatal la mayoría de autonomías inadmitieron la ILP sobre desahucios por versar sobre competencias ajenas a la Comunidad.

¹²⁰ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ I. (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Ed. Comares, 2014. p. 15.

¹²¹ Tal y como ha desarrollado Juan María Bilbao Ubillos, “De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración, no superaban ese filtro), a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno de turno. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios” BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015” *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 42, mayo de 2017, pág. 27.

el buen gobierno, aunque no supuso específicamente novedades en los mecanismos de participación como la ILP.

A pesar de todo lo indicado, la mayoría parlamentaria ha resultado en todas las etapas moderadamente reacia a aprobar aquellas proposiciones incoherentes con su programa de gobierno. Por ejemplo, la ILP para la creación de una red de apoyo a la mujer embarazada, presentada por RedMadre/Foro de la Familia en todas las asambleas autonómicas (menos Baleares), se adoptó como ley sólo en aquellas Comunidades Autónomas que contaban con una mayoría parlamentaria de centroderecha¹²², siendo rechazada en aquellas asambleas de predominio del centroizquierda.

2. Los promotores de las iniciativas

Si atendemos a los temas sugeridos por las iniciativas, se ha observado un uso político o electoralista del instrumento más discreto por parte de los colectivos que en el ámbito estatal. Este hecho puede reducir la conflictividad del mecanismo con las instituciones representativas. La explicación puede estribar en que el ciudadano considera en cierto modo a la asamblea autonómica una entidad más idónea para reclamar intereses autóctonos, como el medio ambiente, los puestos de trabajo u otros asuntos sociales. Desde este punto de vista más político-social, Larios¹²³ señala que la figura puede “*cumplir el mismo papel de las proposiciones de ley de la oposición: provocar un debate parlamentario sobre la problemática o situación social objeto de la propuesta, que se ha trasladado a la opinión pública a través de los medios de comunicación*”.

Este fenómeno también se debe a que la influencia de los partidos políticos en el mecanismo ha sido inferior en el ámbito autonómico, en el que se mantiene sin embargo un peso muy relevante de asociaciones, sindicatos y colectivos entre los promotores de las iniciativas. Lógicamente esto se explica atendiendo a los complejos requisitos del mecanismo, que en muchos casos requiere para su efectividad de la infraestructura y capacidad de movilización de grandes colectivos.

Mayor repercusión causó la ILP presentada¹²⁴ por el partido político UPyD en Andalucía en 2014. Pese a ser inadmitida en junio de 2013 por versar sobre competencias ajenas a la Comunidad (el régimen electoral) y cuestiones relativas al propio Estatuto de Autonomía, el partido extraparlamentario volvió a presentar la propuesta

¹²² La iniciativa buscaba la aprobación de leyes de apoyo a la maternidad, y pretendía incrementar el asesoramiento y la ayuda a las mujeres embarazadas en dificultades. Contó con el respaldo de las asambleas legislativas de: Galicia, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Castilla la Mancha, Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana todas entre los años 2008 y 2010.

¹²³ LARIOS, M. J. (2007; 6).

¹²⁴ “El Parlamento tumba la reforma electoral avalada por 58.000 firmas” https://elpais.com/ccaa/2014/06/25/andalucia/1403722302_778606.html.

meses después con las correcciones oportunas¹²⁵, obteniendo más de 58.000 firmas. La proposición no contó con los apoyos suficientes para continuar la tramitación, aunque fue la primera ILP que motivó la intervención de un promotor en el pleno de toma en consideración.

3 La ILP en el Parlamento de Andalucía

Esta tendencia más favorable hacia la atención de demandas planteadas vía ILP no se ha observado con tanta fuerza en Andalucía, donde a pesar de haberse registrado veinte iniciativas hasta el año 2019 ninguna se ha convertido finalmente en norma¹²⁶. El escaso empleo de la figura en las primeras legislaturas también ha resultado notable en dicha Comunidad, pues tan sólo fue presentada una ILP en la década de los ochenta¹²⁷ y dos en la década de los noventa¹²⁸, frente a las diez proposiciones registradas entre 2010 y 2019. En este sentido, el año 2011 supuso el punto álgido en el empleo de mecanismo con cuatro iniciativas registradas, coincidiendo además, como se ha señalado, con la aprobación de la Ley 8/2011 que reformó diversos aspectos de la legislación relativa a la ILP en la Comunidad. De este modo, de las veinte proposiciones ciudadanas registradas, la mitad se presentaron a partir del año 2010, lo que confirma el cambio de tendencia indicado.

De este modo, se produce en la VIII Legislatura un moderado aumento en la presentación de iniciativas, con un total de seis textos atendidos por la asamblea andaluza. Por ejemplo, en junio de 2010 una conocida ILP presentada por la Comisión Investigadora del Maltrato Animal (CIMA) propuso modificar dos preceptos de la Ley 11/2003 para prohibir las corridas de toros, caducando por falta de apoyo. El mismo resultado cosechó la ILP para el fomento de la participación ciudadana¹²⁹ (mayo de 2011) que, precisamente, quiso establecer una nueva regulación de la ILP¹³⁰.

¹²⁵ La ILP defendía un sistema de electoral proporcional que facilitara que partidos como UPyD, que sacó 130.000 votos en las elecciones de 2011, accedieran al Parlamento andaluz.

¹²⁶ La ILP sobre estabilización de interinos en educación, como se verá, continúa en tramitación.

¹²⁷ La Proposición de Ley relativa a modificación de determinados artículos de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía (1989), que pretendía modificar la forma de elección del Director General de RTVA y que fue finalmente retirada por sus proponentes.

¹²⁸ La ILP por la que se prohíbe en Andalucía la incineración de basuras y residuos tóxicos (presentada en 1994 por la Confederación Ecologista Pacifista Andaluza), y la ILP reguladora del Servicio y Funcionamiento de los Kioscos en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1994), ambas caducaron por falta de apoyos.

¹²⁹ Se puede consultar dicha ILP en el BOPA n° 739, de 9 de septiembre de 2011, pp. 16 y ss.

¹³⁰ Entre las medidas propuestas se encontraba la reducción de las firmas necesarias para avalar una ILP (su artículo décimo establece las firmas en 41.000), la supresión de algunas causas de inadmisión y la habilitación de menores y extranjeros en la legitimación del instrumento.

Atendiendo a los datos en la Comunidad, fueron inadmitidas seis ILP¹³¹, ocho caducaron por falta de apoyos¹³², dos fueron rechazadas en toma en consideración, dos fueron retiradas por sus proponentes¹³³; y en la ILP para regular un sistema de renta básica para la inclusión en Andalucía (presentada por UGT y CC.OO. en 2014) el Ejecutivo impidió su tramitación por afectar a los ingresos y gastos de la Comunidad (veto presupuestario). Los datos sitúan al Parlamento de Andalucía entre los que más ILP reciben, aunque sin embargo esto no se ha traducido en una mayor aprobación definitiva de proposiciones ciudadanas, lo que confirmaría las dificultades de las que adolece la figura.

En este sentido, el Parlamento de Andalucía no consideró necesario tramitar la ILP de apoyo a la mujer embarazada presentada por RedMadre en 2006, y tampoco tomó en consideración la ILP de UPyD que buscaba entre 2013 y 2014 un sistema electoral más proporcional. Siguiendo con la temática electoral, también se puede destacar la ILP presentada por el Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT) que quiso modificar en junio de 2006 el Título III de la Ley Electoral Andaluza para que las elecciones autonómicas no pudieran coincidir con las generales, aunque la propuesta caducó sin reunir el apoyo requerido.

A finales de 2019, el Parlamento Andaluz aceptó tomar en consideración la ILP de modificación de la Ley Andaluza de Educación, promovida por sindicatos de enseñanza (tales como FASE-CGT) con el propósito de lograr una mayor estabilidad de los trabajadores interinos¹³⁴, acogiendo una de las reivindicaciones históricas de diversos sindicatos. La ILP reunió 51.630 firmas y recientemente se han reanudado

¹³¹ Fueron inadmitidas a trámite: la ILP de declaración de las procesiones de Semana Santa como Bien de Interés Cultural de Andalucía (2010), la ILP relativa a las hipotecas sobre bienes inmuebles (2011), la ILP de consultas populares de Andalucía (2011), la ILP de apoyo a las personas y familias amenazadas de ejecución hipotecaria de su vivienda habitual (2011), la ILP de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (2013) y la ILP sobre de los Derechos Fundamentales de los afectados por los tratados de Fiscalización de Drogas (2019).

¹³² Caducaron: la ILP sobre prohibición de la incineración de basuras y residuos tóxicos (1994), la ILP reguladora del Servicio y Funcionamiento de los Kioscos (1997), la ILP por la Homologación del Profesorado de los Centros Concertados (2001), la ILP de modificación del Título III de la Ley Electoral de Andalucía (2007), la ILP de modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley de Protección de los Animales (2010), la ILP para el fomento de la participación ciudadana (2011), la ILP de modificación de la Ley Urbanística de Andalucía (2012), y la ILP de modificación de la Ley de Educación de Andalucía (sobre estabilización de interinos, de 2014).

¹³³ Sus proponentes retiraron la ILP sobre la modificación de la Ley 8/1987 y la elección del Director General de RTVA (1989) y la ILP de caza de Andalucía (2002).

¹³⁴ El objetivo de la ILP, según sus proponentes, era lograr una mayor estabilidad en el empleo de casi 30.000 trabajadores interinos de la Junta de Andalucía, a través de una oferta pública de empleo mediante un proceso selectivo exclusivamente por un concurso de méritos para interinos.

las comparecencias en comisión sobre la tramitación de la misma¹³⁵, por lo que será interesante comprobar si el texto finalmente genera los cambios jurídicos pretendidos inicialmente por sus promotores.

Resulta notorio, como se observa, el protagonismo de la sociedad civil organizada en la promoción de iniciativas, pues en gran medida encontramos asociaciones, sindicatos y colectivos entre los proponentes de la figura. Este es el caso de las proposiciones presentadas por el SAT, FASE-CGT, RedMadre, CIMA o colectivos ecologistas, lo que confirma que Andalucía no se ha apartado de la tendencia autonómica y estatal de vincular el empleo del mecanismo con organizaciones con cierta capacidad de movilización.

Por último, y pese a resultar un mecanismo de naturaleza bien distinta al de la ILP, la legislación andaluza también regula la iniciativa de los ayuntamientos¹³⁶ en el mismo texto legal que la figura que nos ocupa. En este sentido, el Parlamento de Andalucía recibió un total de veintisiete propuestas procedentes de las entidades locales, siendo este un mecanismo de reivindicación -y no tanto de participación- que en mi opinión tiene más sentido para las corporaciones gobernadas por fuerzas distintas a la mayoría parlamentaria de gobierno. La mayoría de las iniciativas procedentes de las entidades locales han sido presentadas en las legislaturas más recientes aunque, en muchos casos, lo que sucede es que una misma propuesta es presentada por ayuntamientos distintos con escasas semanas de diferencia, en lugar de integrarse diversas entidades locales la misma comisión promotora¹³⁷.

V. CONCLUSIÓN

La iniciativa legislativa popular resulta coherente con los objetivos que se persiguen en un sistema político descentralizado como el español, pues permite completar la labor del legislador con realidades insatisfactoriamente resueltas por los poderes públicos. Sin embargo, nuestras autonomías desarrollaron inicialmente un marco jurídico excesivamente restrictivo y caracterizado por un fuerte mimetismo hacia la legislación estatal, lo que impidió que la figura desplegara efectos de consideración en las primeras legislaturas.

¹³⁵ “El Parlamento andaluz acoge este lunes las comparecencias que reanudan la tramitación de la ILP sobre interinos” <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-parlamento-andaluz-acoge-lunes-comparecencias-reanudan-tramitacion-ilp-interinos-20201018150549.html>

¹³⁶ Podrán presentar proposiciones de ley las entidades locales mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco ayuntamientos de la Comunidad, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores. Las exclusiones materiales son las mismas.

¹³⁷ Este fue el caso de la iniciativa sobre el fondo andaluz de cooperación, presentada por hasta doce ayuntamientos en la II Legislatura.

Fue a partir de la ley catalana 1/2006, y a través de las leyes de segunda generación, cuando el legislador autonómico buscó mejorar la operatividad del instrumento hasta en diez autonomías, resultando un panorama un tanto asimétrico por el inmovilismo de las restantes. Con carácter general y como sucedió con la Ley andaluza 8/2011, las nuevas normas han suavizado los requisitos formales y materiales del instrumento; eliminando algunas causas de inadmisión, minorando el número de apoyos necesarios para presentar la ILP, e introduciendo la participación de los promotores en la tramitación parlamentaria, aunque tres autonomías (Cataluña, País Vasco y Baleares) han querido ir más allá ampliando los legitimados para ejercer el mecanismo a sujetos no habilitados por la legislación estatal, como menores o extranjeros, cuestión de dudoso encaje constitucional.

En cualquier caso, la dinamización del marco jurídico de la figura y, sobre todo, la incidencia de la crisis económica y de confianza en el sistema representativo han permitido un notable aumento en el registro de iniciativas en las asambleas autonómicas a partir de la primera década del nuevo siglo, aunque las diferencias entre autonomías siguen siendo notables. A pesar de que treinta y cinco proposiciones de origen popular (el 15% del total de las registradas) terminaron por traducirse en una ley, los principales obstáculos para la efectividad del mecanismo continúan siendo el elevado grado de inadmisiones (31%), las dificultades para reunir las firmas requeridas (el 14% caducaron por falta de apoyo) y las modificaciones introducidas en su contenido durante la tramitación.

BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.J., “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes” *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 6, 1998.

ÁLVAREZ CONDE, E.,

-“Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

-“Las reformas estatutarias y los regímenes electorales autonómicos” *Revista de Derecho Político de la UNED* núm. 75-76, 2009.

ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16, enero-abril de 1986.

ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: *Iniciativa legislativa popular*, ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley, 2013.

ASTARLOA VILLENA, F.

-“La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* 10-11, 2002-2003.

-“La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 10-11, 2002.

BIGLINO CAMPOS, P.

-“La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47, 1985.

-“La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19, 1987.

BILBAO UBILLOS J. M., “La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea”, *Crisis de la representación y partidos políticos* (Blog) 2014.

CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 24, 2009.

CARRASCO DURÁN en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, 2012.

CASTEL GAYAN, S.,

-“El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa” *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014.

CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad nº 5*, junio de 2013.

CONTRERAS, M., en “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)” *Revista de las Cortes Generales* núm. 8, 1986.

CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008.

CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971.

DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Ed. Tecnos, 1985.

DURÁN ALBA J. F., “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” BIGLINO CAMPOS (coord.) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales, 2016.

FERNÁNDEZ FERRERO, M. A., *La iniciativa legislativa popular*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Tesis doctoral, Salamanca, 2019.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.

GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular” en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados), 2017.

GAVARA, J.C., “*La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*”, Madrid, 2007.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ I. (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Ed. Comares, 2014.

ILLUECA BALLESTER J. “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16, 2015.

INNERARITY, D., *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Ed. Galaxia Gutenberg, 2020.

LARIOS PATERNA, M. J., “La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana” *Revista Activitat Parlamentaria*, núm 11, 2007.

MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Ed. Alianza Editorial, 2013.

MEDINA GUERRERO, M., “La ampliación de la iniciativa legislativa popular” en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80 mayo-agosto, 2011.

MURO, X. “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007.

OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*. Institut d’Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2011.

PEREZ ALBERDI, R.

- *El derecho fundamental a participa en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2006.

“Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación”, *Revista Deliberación* núm. 2 (Gobierno de Aragón), 2012.

PÉREZ SOLA, N., “Algunas propuestas de reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular” en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, 1994.

PRESNO LINERA, M. A.

- “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales” *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* núm. 5, 2007.

- “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm. 27, 2012.

- “Derechos de participación política”, REY MARTÍNEZ F. (Dir.) *Los Derechos Humanos en España, un balance crítico*. Tirant lo Blanch y Universitat de Valencia, Valencia, 2015.

PUNSET, R., “El procedimiento legislativo”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984.

RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I, 1993.

RUIZ-RICO, C., “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6, 2014.

RUIZ-RICO, C. y CASTEL GAYÁN, S., “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo” *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 13 Universidad de Jaén, 2013.

SAENZ ROYO, E., “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico”, *Una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2009.

SANCHEZ Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía” *Revista Catalana Activitat Parlamentaria* núm. 11, 2007.

SANTAMARÍA PASTOR, J “Artículo 87”, GARRIDO FALLA M. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1984.

SUÁREZ ANTÓN O., “¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?” *L'Opinió*, núm. 35, 2017.

TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana” en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013.