

# **La participación directa de los promotores de las Iniciativas Legislativas Populares en su tramitación en las Comunidades Autónomas: El caso particular de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

*Rafael Cano Silva*

Funcionario del Cuerpo Técnico del  
Parlamento de Andalucía

SUMARIO: I. LA COMISIÓN PROMOTORA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN SU TRAMITACIÓN. 1. Regulación legal. 2. La comisión promotora. A. Contenido mínimo. B. Definición. 3. Composición. A. Requisitos. B. Número. II. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS PROMOTORES: FUNCIONES. 1. Inicio del procedimiento. 2. Recogida de firmas. 3. Designación de fedatarios especiales. 4. Solicitud de información respecto del número de firmas recogidas. 5. Tramitación parlamentaria. 6. Retirada de la iniciativa legislativa. A. Cuando aún no hay recogida de firmas (pendiente de la admisión a trámite por la Mesa de la Cámara). B. La Cámara aún no la ha hecho suya (pendiente de toma en consideración o debate de totalidad). C. Está en pleno desarrollo del procedimiento legislativo (pendiente del debate final en pleno). 7. Compensación estatal por los gastos realizados. 8. Control institucional y jurisdiccional. A. En el proceso de recogida de firmas. B. Inadmisión a trámite de la iniciativa legislativa popular. III. EL CASO PARTICULAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. TRAYECTORIA LLEVADA A CABO EN LA CÁMARA ANDALUZA. 1. Introducción. 2. El Debate del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (Comunicación del Consejo de Gobierno.) 3. Dictamen de la Comisión de Presidencia en relación con el informe del Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática. 4. Proposiciones de Ley presentadas relativas a la modifi-

cación de la iniciativa legislativa popular. A. Grupo parlamentario Socialista. B. Grupo parlamentario Popular de Andalucía. C. Grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía. 5.- El último trámite: La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### RESUMEN

La iniciativa legislativa popular, como mecanismo de democracia semidirecta, ha sido regulada por todas las Comunidades Autónomas; regulaciones que han ido modificando con el tiempo para fortalecerla. Este trabajo se centra en una de las partes nucleares necesarias para llevar a buen término esta iniciativa legislativa, esto es, la comisión promotora, la cual podrá participar directamente, en su defensa, promoción y tramitación en algunas de las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas. Se realiza para ello, un estudio comparado de la regulación, composición y funciones de la comisión promotora de las iniciativas legislativas populares en todas las Comunidades Autónomas. Y por último, se analiza el caso particular de la Comunidad Autónoma de Andalucía, concretamente, la trayectoria llevada a cabo en la Cámara andaluza.

Palabras claves: Iniciativa legislativa popular, comisión promotora, democracia semidirecta, tramitación parlamentaria, Parlamento de Andalucía.

### ABSTRACT

Citizen's initiative, as a mechanism of participatory democracy, has been regulated by all the autonomous communities. These regulations have been modified in the course of time in order to reinforce them. This study focuses on one of the nuclear parts needed to bring this citizen's initiative to fruition, that is, the petitions committee which will be able to participate directly in some of the Parliamentary Assemblies of the autonomous communities for its own defense, promotion and processing. Therefore, a comparative study of the regulation, composition and the citizens' initiatives petitions committee duties is performed in all the autonomous communities. And finally, the individual case of the autonomous community of Andalusia is analyzed, specifically the tasks carried out by the Andalusian Chamber.

Keywords: Citizen's initiative, petitions committee, participatory democracy, parliamentary procedure, Andalusian Parliament.

## I. LA COMISIÓN PROMOTORA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN SU TRAMITACIÓN

### 1. Regulación legal.

La regulación esencial y básica, pero no suficiente, está contemplada en la Constitución española que recoge en el apartado 3 del artículo 87 lo siguiente: *“Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.”*

Esa ley orgánica a la que hace referencia el artículo 87.3 CE es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, modificada por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo.

A nivel de las Comunidades Autónomas, cada una de las diecisiete existentes dispone de una regulación legal a dos niveles:

- Por un lado, a nivel estatutario, que si bien es la norma de rango superior de cada Comunidad Autónoma, con ciertas singularidades, características básicas de formación, elaboración, y modificación, no deja por ello de ser ley, si bien con carácter de orgánica como establece la Constitución española en diferentes preceptos de la misma.
- Por otro lado, a nivel de legislación ordinaria, cada Comunidad Autónoma también ha aprobado, al menos, una ley reguladora de la iniciativa popular que, con cierto paralelismo como hace la Ley Orgánica 3/1984 a nivel nacional, respecto a la Constitución española, desarrolla lo establecido básicamente en sus respectivos estatutos.

Esta regulación es la siguiente:

1. Andalucía: Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 33.2); Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 111.2); Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, modificada por las Leyes 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los andaluces en el mundo y 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988.

2. Aragón: Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (art.15.3); Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (arts. 15.2 y 42.2); Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón.
3. Asturias: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (art.31.1); Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (art.31.1); Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos y de la Iniciativa Popular.
4. Canarias: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 11.4); Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 12.5); Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular.
5. Cantabria: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (art.15.1); Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (art.15.1); Ley 6/1985, de 5 de julio de 1985, de Iniciativa Legislativa Popular.
6. Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art. 12.1); Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.
7. Castilla y León: Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (art. 14.2); Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 16.2); Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 25.2); Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, modificada por la Ley Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001.
8. Cataluña: Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 32.6); Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 62.1); Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular, derogada y

sustituída por la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular.

9. Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art.14.5); Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art.26.2); Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.
10. Extremadura: Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (art.23.2); Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (art.23.2); Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art.23.4); Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
11. Galicia: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (art. 13.1); Ley 1/1988, de 19 de enero, de Iniciativa Legislativa Popular ante el Parlamento de Galicia.
12. Islas Baleares: Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (art. 26.2); Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (arts. 15.2.b y 47.3); Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Illes Balears.
13. La Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (art.20); Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (art.20); Estatuto 1999 (art. reformado); Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.
14. Madrid: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art.15.2); Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art.15.2); Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

15. Murcia: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (art.30.1); Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, de los Ayuntamientos y Comarcas, modificada por la Ley 7/2006, de 16 de octubre, de modificación de la Ley 9/1984.
16. Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 19.2); Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular, modificada por la Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra.
17. País Vasco: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (art. 27.4); Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular.

Puede observarse, tal como apunta JOAN VINTRÓ CASTELLS<sup>1</sup> “una no excesiva diligencia del legislador orgánico estatal en aprobar la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular derivada del artículo 87.3 CE”. En efecto, se refiere este autor a la tardanza en la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica 3/1984.

## **2. La comisión promotora.**

### **A. Contenido mínimo.**

Es discutible si la regulación de la comisión promotora, al igual que el resto de la regulación realizada por las distintas Comunidades Autónomas, ha de ser coherente o no con la previsión contenida en las Leyes Orgánicas que regula la iniciativa popular a nivel del Estado (3/1984 y 4/2006).

Entiendo que por prudencia, hubo una generalizada espera por todas las Comunidades Autónomas a la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica

---

<sup>1</sup> VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M., *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pág. 15.

ca 3/1984 para la aprobación por cada una de ellas de sus respectivas legislaciones en la materia, si bien, no es menos cierto que la mayoría de ellas establecía en sus propios Estatutos que la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular debería hacerse de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica contemplada en el artículo 87.3 CE.

No obstante, no es la misma opinión que la manifestada por CUESTA LÓPEZ y CABEDO MALLOL. Para VÍCTOR CUESTA “la reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales va mucho más allá de la debida observancia al contenido esencial de la legislación orgánica estatal y al principio de homogeneidad institucional del art. 152 CE”. Mimetismo que el autor atribuye a “un claro síntoma de desidia del legislador autonómico”. Por otro lado, CABEDO MALLOL afirma que sustituiría el término “Desidia” por “temor”.<sup>2</sup>

En cualquier caso, la doctrina mayoritariamente ha entendido que la legislación autonómica sobre iniciativa legislativa popular debe inspirarse en los principios esenciales de la legislación orgánica estatal.<sup>3</sup>

En conclusión, algunos autores como LARIOS<sup>4</sup>, incidiendo en algo ya apuntado anteriormente por BIGLINO,<sup>5</sup> entienden que la legislación autonómica debe prever “un número mínimo de firmas adecuado a la población del territorio, la protección jurisdiccional del ejercicio del derecho, identificación de las condiciones mínimas de los titulares del derecho y la admisibilidad ge-

---

<sup>2</sup> CUESTA LÓPEZ, V.M., *Participación directa e iniciativa legislativa el ciudadano en democracia constitucional*. Tesis doctoral dirigida por Juan Fernando López Aguilar y Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2007, pág. 344 citado en CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas: la necesaria reforma de su legislación” En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009), pág.459.

<sup>3</sup> Ello se explica habida cuenta de la relación intrínseca existente entre la iniciativa legislativa popular y el derecho fundamental de participación del artículo 23.1 CE y la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81 CE, tal como lo establece Vintró Castells.

<sup>4</sup> LARIOS J., “Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives”, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, (2009), págs 187-188.

<sup>5</sup> Así, BIGLINO entiende que «las leyes regionales que deberán desarrollar la iniciativa legislativa popular en el seno de las Comunidades Autónomas inciden en el derecho a la participación del artículo 23.1 que, por su ubicación, goza de la reserva de Ley Orgánica del artículo 81.1» y consiguientemente concluye que la iniciativa legislativa popular «al ser una proyección del derecho fundamental a la participación, su regulación por ley regional deberá respetar el contenido esencial del mismo definido por el Estado mediante Ley Orgánica», cit. en VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M., ob. cit., págs. 15-16.

neral de la previsión de materias excluidas y de causas de inadmisión.” Otros, como MURO<sup>6</sup>, “«la Ley Orgánica estatal reguladora de la iniciativa legislativa popular no actúa como marco normativo general de esta institución cualquiera que sea el parlamento ante el que se ejerce (...)». Este autor fundamenta su planteamiento en el ATC 428/1989 (F. J. 2) en el que se puede leer que el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica 3/1984 no tienen «otro valor que el de genérica fuente de inspiración de la ordenación singular adoptada por la Comunidad Autónoma».

### B. Definición.

La comisión promotora es el instrumento imprescindible para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular ya que asume el inicio del procedimiento, el impulso del mismo (especialmente, a través de la campaña de recogida de firmas) y la representación de los intereses de los ciudadanos implicados en todas las fases sucesivas.

Esta definición es elaborada doctrinalmente a partir de la regulación estatal y autonómica.

De tal modo, la Ley vasca (art. 8 de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular) establece que la comisión promotora ostentará la representación de los firmantes en todo cuanto se derive de la iniciativa.

En el mismo sentido, el apartado primero del artículo 4 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, define la comisión promotora como aquella que “*ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa legislativa popular a los efectos que derivan de la misma*”.

La Ley catalana citada es la única que le dedica un artículo específico para la regulación de la comisión promotora, definiéndola y estableciendo un número mínimo que debe formarla así como las condiciones que deben cumplir sus integrantes.

---

<sup>6</sup> MURO i BAS, X., “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular”, En: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Valencia. Cortes Valencianas, n° 19 (2007), págs. 365-366.

### **3. Composición.**

Voy a hacer un estudio en este apartado sobre los requisitos de los miembros de la comisión promotora que establecen las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas así como su número, habida cuenta que la Ley estatal no establece requisitos subjetivos específicos para ser miembro de una comisión promotora ni que ésta deba tener un número mínimo de integrantes. La Ley Orgánica 3/1984 modificada por Ley Orgánica 4/2006 se limita a decir únicamente, en su artículo 3.2.c), cuando establece los requisitos de la iniciativa, que el escrito de presentación deberá contener la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos. Por tanto, no establece más requisitos, y no fija tampoco un número mínimo.

En este mismo sentido se pronuncia las correspondientes leyes de Andalucía (salvo excepción que se recoge en el epígrafe siguiente “Requisitos”), Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria... y la inmensa mayoría de las legislaciones de las Comunidades Autónomas según detallo que hago en los epígrafes siguientes.

Se verá, por tanto, que en la legislación autonómica se han adoptado diversos criterios, desde el más simple, que consiste en exigir para formar parte de la Comisión las mismas condiciones que para ser titular del derecho y poder firmar una iniciativa, a otros casos, donde se prevén algunas causas de incompatibilidad asociadas al desempeño de cargos de responsabilidad política.

Por tanto, dentro de la composición de la comisión promotora, voy a analizarlo desde un doble enfoque en función de que las regulaciones autonómicas contemplen determinados requisitos o un número determinado en su composición:

#### **A. Requisitos.**

En la Ley 5/1988 de Andalucía, el artículo 15, que no ha sido modificado por leyes posteriores, dispone que los miembros de la comisión promotora sólo podrán ser sustituidos por suplentes designados al efecto. Ha de entenderse lo previsto en este precepto como un requisito necesario para ser miembro de la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular en concreto, cuya Comisión ya estuviera formada, y cuya composición ya conociera la Mesa de la Cámara a través de la documentación entregada a la misma con ocasión de la presentación de una iniciativa legislativa popular, pero no establece a priori

ningún requisito ni objetivo, ni subjetivo para pertenecer a una comisión promotora para la elaboración y defensa, en su caso, de una iniciativa legislativa popular.

En sentido negativo, la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias, establece como limitaciones que no podrán formar parte de la comisión promotora los Diputados Regionales proclamados electos al tiempo de presentarse la iniciativa legislativa popular, así como los miembros en activo del Gobierno Regional o de los Cabildos Insulares, siempre que desde esta condición puedan presentar iniciativas legislativas sobre la materia objeto de la proposición de ley, tanto individualmente como por conducto de la institución de la cual son miembros.

Por otra parte, la Ley canaria, en su disposición adicional, establece otro requisito más para el supuesto de que los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que gocen de la condición política de canarios y estén inscritos en el censo electoral, puedan ejercer la iniciativa legislativa popular. En este supuesto, se exige que la comisión promotora, en caso de constituirse en el extranjero, esté formada exclusivamente por canarios y designe, mediante escritura pública otorgada ante el Cónsul de España en el lugar de residencia, al menos, tres portavoces de la misma que residan habitualmente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias y en cualquier caso más de 180 días al año.

La Ley 4/2001, de 4 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Castilla y León, establece, lo que desde mi punto de vista podría clasificarse como una triple condición:

- A. Los miembros de la comisión promotora habrán de reunir los requisitos a que se refiere el art. 1.1 de la citada Ley (se exige por tanto la condición política de ciudadanos de Castilla y León, que sean mayores de edad y se encuentren inscritos en el Censo Electoral).
- B. Además como limitaciones, no podrán formar parte de la misma los Procuradores de las Cortes de Castilla y León, ni las personas incurso en causas de inelegibilidad o incompatibilidad aplicables en las elecciones autonómicas (artículo 19, en relación con el artículo 9 y en concordancia con el artículo 1 de la citada Ley).
- C. Por otra parte, los miembros de la comisión promotora sólo podrán ser sustituidos por suplentes designados al efecto, lo que ha de entenderse,

al igual que sucede en la Ley andaluza, para aquella Comisión que ya estuviera formada, y cuya composición ya conociera la Mesa de la Cámara a través de la documentación entregada a la misma.

El apartado segundo del artículo 4 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, dispone que la comisión promotora debe cumplir las condiciones establecidas por el artículo 2 y, además, las siguientes condiciones:

- a) Ser mayores de edad.
- b) No ser diputados al Parlamento de Cataluña.
- c) No ser miembros de corporaciones locales.
- d) No ser miembros de las Cortes Generales.
- e) No ser miembros del Parlamento Europeo.
- f) No incurrir en ninguna de las causas de inelegibilidad o de incompatibilidad que la legislación vigente establece para los diputados al Parlamento de Cataluña.

Respecto a las condiciones establecidas por el referido artículo 2 del citado texto legal, éstas son las referidas a las personas legitimadas para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y que son:<sup>7</sup>

- las personas que tienen la condición política de catalanes, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y no están privadas de los derechos políticos.
- Además de las anteriores, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente ins-

---

<sup>7</sup> En palabras de Bilbao Ubillos, es “una previsión novedosa cuya constitucionalidad se ha puesto en dudas. Aquí se plantea en toda su crudeza la cuestión de los límites que ha de observar el legislador autonómico, o dicho de otra forma, si la regulación orgánica estatal en desarrollo de un derecho fundamental vincula al legislador autonómico, que está ejerciendo a su vez la competencia exclusiva en materia de organización de las instituciones de autogobierno.” En BILBAO UBILLOS, J.M. “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, En: *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, F.J. Matía Portilla, (dir.), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pág. 371

critas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española.
- b) Ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza.
- c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería.

Quede claro, no obstante, que los mayores de dieciséis años podrán ejercer la iniciativa legislativa popular, pero sólo los mayores de edad pueden formar parte de la comisión promotora. No ocurre lo mismo respecto a los que no tienen nacionalidad española pues no es requisito para formar parte de la comisión promotora y no debe suponer mayor problema puesto que si bien por STC 173/1998 le corresponde al legislador nacional a través de Ley Orgánica “la delimitación de los aspectos esenciales del derecho en lo tocante a la titularidad”, en este aspecto es una medida favorable para el ejercicio del derecho y por eso no puede considerarse contraria a los elementos esenciales de la definición del mismo. Y ello no choca con la restricción del artículo 13 CE porque la iniciativa legislativa popular tiene un carácter meramente propositivo ya que deja en manos de la Cámara la decisión final y no afecta al ejercicio de la soberanía a diferencia del voto en unas elecciones o en un referéndum.<sup>8</sup>

La Ley valenciana (Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Comunidad Valenciana) establece, en el artículo 5, en relación con el inicio del procedimiento que se designará, de entre sus firmantes, y por los mismos, una comisión promotora. De ello, por tanto, se deduce que se está exigiendo unos requisitos para los miembros de dicha Comisión que coinciden con los exigidos para los firmantes de la iniciativa legislativa pues los miembros de la comisión promotora han de reunir la doble condición de firmantes y de miembros. Estos requisitos que han de reunir, en su calidad de firmantes, son los siguientes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 en relación con el artículo 1 del citado texto legal:

---

<sup>8</sup> EXPÓSITO GÓMEZ, E. y CASTELLA, J.M. “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En: *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Miguel A. Aparicio, (ed.). Barcelona: Atelier, 2008, págs. 71-72.

- mayores de edad
- que gocen de la condición política de valencianos
- que estén inscritos en el censo electoral y
- que no estén privados de los derechos políticos.

Respecto a la Ley gallega, Ley 1/1988, de 19 de enero, de Iniciativa Legislativa Popular ante el Parlamento de Galicia, en cuanto a los requisitos que deben reunir los miembros de la comisión promotora, al igual que hacen otros cuerpos legales como hemos visto, establece que habrán de reunir la condición de electores de conformidad con su Ley y que son:

- mayores de edad
- que gocen de la condición política de gallegos
- y se encuentren inscritos en el censo electoral
- que no estén incurso en causas de inelegibilidad o incompatibilidad de las aplicables en las elecciones al Parlamento de Galicia.

Es decir, una regulación prácticamente similar a la realizada a la Comunidad Valenciana.

Respecto a las demás Comunidades Autónomas, no se establecen más requisitos específicos en la legislación respectiva de cada una de ellas como son Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

## B. Número.

La gran mayoría de las Comunidades Autónomas (11), excepto Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Cataluña, Valencia y Galicia, no regulan en ningún sentido el número de personas que han de componer las comisiones promotoras, dejando plena libertad a las que se constituyan.

Respecto a las seis Comunidades citadas, las mismas hacen una regulación bastante diversa, de tal modo que de ellas, tres imponen únicamente un nú-

mero mínimo y sólo una establece un intervalo para que la comisión promotora esté comprendida entre un límite inferior y superior.

Llama la atención de que la Ley gallega impone un mínimo (10 personas) que dobla el máximo impuesto por la Ley valenciana (5 personas).

Igualmente es destacable que ninguna Comunidad Autónoma pone únicamente un límite superior siendo la única que toca este límite la valenciana al establecer un intervalo en el cual ha de oscilar la composición de las comisiones promotoras que se constituyan en dicha Comunidad.

De este modo:

La Ley 2/1985, de Castilla-La Mancha y la Ley 4/2001 de Castilla y León establecen que la comisión promotora de la iniciativa estará formada por un número nunca inferior a cinco. En el mismo sentido se pronuncia la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Extremadura.

El apartado segundo del artículo 4 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, establece la comisión promotora debe estar formada por un mínimo de tres personas.

La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana, parece que como postura intermedia de los dos citadas anteriormente, establece en su artículo quinto que la comisión promotora que estará constituida por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

La Ley 1/1988, de 19 de enero, de Galicia, establece el mínimo de la composición de la comisión promotora en diez personas.

## II. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS PROMOTORES: FUNCIONES

### 1. Inicio del procedimiento.

La Ley Orgánica 3/1984, en la exposición de motivos, establece que la puesta en marcha del procedimiento exige que la comisión promotora presente ante la Mesa de la Cámara un Texto Articulado dotado de unidad sustanti-

va precedido de una exposición de motivos. Para evitar gastos y esfuerzos inútiles la Mesa realizará un examen de admisibilidad<sup>9</sup> que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la comisión promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Posteriormente el artículo 6 de este texto legal regulará esta cuestión.

Se desprende de aquí por tanto la doble facultad atribuida a la comisión promotora:

- Como aquella que inicia y presenta el texto ante la Cámara.
- Como legitimadora para interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En tal sentido, el artículo 3 de la citada Ley Orgánica cuando establece los requisitos de la iniciativa, dispone en la letra c) del apartado 2 que el escrito de presentación deberá contener la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.

Ante el supuesto de inadmisión a trámite de la iniciativa por la Mesa del Congreso de los Diputados porque no se hayan cumplimentado los requisitos que dispone el artículo 3 de la citada Ley Orgánica, se comunicará a la comisión promotora para que proceda, en su caso a la subsanación en el plazo de un mes.

Esta facultad es contemplada de forma común en las diferentes regulaciones que hacen las leyes de las Comunidades Autónomas, sin que haya ni una sola excepción.

La Ley catalana dispone que los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales.

Como supuesto especial, la Ley canaria contempla, en atención a especiales circunstancias de alejamiento y dificultad de las comunicaciones con el lu-

---

<sup>9</sup> Vid, entre otras muchas, STC 95/1994, de 21 de marzo, (FJ 4): “Son también inevitables esas funciones de control material cuando se trata de proposiciones de Ley promovidas por sujetos cuya iniciativa legislativa está predeterminada. Así sucede en el propio Reglamento del Parlamento catalán, cuyo art. 108 encomienda a la Mesa la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular”.

gar de residencia de los promotores de la iniciativa, determinadas ampliaciones de derechos relativas a plazos de recogida de firmas y entrega de los pliegos por las firmas autenticadas. Igualmente se autoriza a que los portavoces designados por la comisión promotora sean los encargados de solicitar y acreditar suficientemente, en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara los extremos para la concesión de estos plazos extraordinarios.

Caso excepcional lo constituye la reciente Ley 3/2012, de 5 de julio, modificadora de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. El nuevo apartado 1 del artículo 10 de la mencionada Ley establece que, con ocasión de la inadmisión por la Mesa de la Cámara de una iniciativa legislativa popular por no cumplir los requisitos establecidos, la comisión promotora de la iniciativa legislativa podrá convertir la misma en petición ante las Cortes de Castilla y León. En el mismo sentido, el artículo 47 del Reglamento del Parlamento de Canarias prevé también esta posibilidad. Queda por tanto la decisión, de esta conversión de la tramitación, en poder de la comisión promotora de la iniciativa, la cual deberá manifestar su deseo a través de un escrito suscrito por todos los miembros de dicha Comisión.

## **2. Recogida de firmas.**

El artículo 7 de la Ley estatal “Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma” establece en el apartado segundo que la Junta Electoral Central notificará a la comisión promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.

Por tanto, es ésta la encargada de todo el proceso indicado. Para ello, la comisión promotora presentará ante la Junta Electoral Central, los pliegos necesarios para la recogida de firmas que reproducirán el texto íntegro de la proposición (artículo 8)

En el sentido expuesto en los párrafos anteriores se regula en las diferentes legislaciones de las Comunidades Autónomas, sin que haya ni una sola excepción, lo que constituye, junto con el inicio del procedimiento (en cuanto a la facultad que ostentan las comisiones promotoras para la presentación de la iniciativa y recurso debido, en su caso, a la inadmisibilidad de la misma) y la función de designación de fedatarios especiales (de la que se habla en el epígrafe siguiente), un núcleo central y homogéneo, común a todas las leyes reguladoras de las Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, respecto al plazo que disponen los promotores para recoger las firmas, es diferente según las leyes reguladoras de las Comunidades Autónomas a las que nos referimos. Pongo a continuación algunos ejemplos que constituyen esa pluralidad normativa de dichas Comunidades, con el Estado en cabeza para su comparación, haciendo una prelación según el tiempo otorgado a las comisiones promotoras de mayor a menor, con indicación asimismo del precepto regulador:

CC.AA	PLAZO	PREVISIÓN DE PRÓRROGA <sup>10</sup>	LEY <sup>11</sup>	PRECEPTO
Estado	9 meses	prorrogables 3 meses más	L0 4/2006	art. 7.3
Castilla y León	9 meses	prorrogables 3 meses más	Ley 3/2012	art. 10.3
Aragón	6 meses	prorrogables 3 meses más	Ley 7/1984	art. 7.2
Navarra	6 meses	prorrogables 2 meses más	Ley 14/2012	art. 8.3
Murcia	6 meses	improrrogables	Ley 9/1984	art. 9.3
Cataluña	120 días <sup>12</sup>	prorrogables 60 días más	Ley 1/2006	art. 9
Galicia	4 meses	prorrogables 3 meses más	Ley 1/1988	art. 7.3
Andalucía	4 meses	prorrogables 2 meses más	Ley 8/2011	art. 9.3
Asturias	3 meses	improrrogables	Ley 4/1984	art. 9.2

<sup>10</sup> Vid ATC 140/1992, de 25 de mayo, por el que se inadmite el recurso de amparo interpuesto por la Comisión Promotora contra las decisiones de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 16 de abril y 21 de mayo de 1991, en las que se deniega la solicitud de prórroga por tres meses del plazo para la recogida de firmas en relación con una proposición de Ley que regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear. El TC entiende que “[la Mesa] posee una gran amplitud en su valoración, difícilmente compatible con una revisión posterior, «más todavía si se tiene en cuenta la soberanía de las Cámaras y de sus organismos»”.

<sup>11</sup> En los casos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Castilla y León y Navarra, y en la legislación del Estado, aparecen en dicho cuadro las leyes que contienen la última regulación respecto a este punto y que son más generosas que las leyes modificadas que las anteceden. En el resto de los casos no han tenido modificación sus leyes originales. No obstante, los preceptos indicados se refieren a las leyes iniciales posteriormente modificadas.

<sup>12</sup> Es la única ley reguladora de la iniciativa legislativa popular que expresa dicho plazo en días ya que las restantes legislaciones lo expresa en meses naturales. Por otro lado, la posición de Cataluña en esta pre-

### **3. Designación de fedatarios especiales.**

La Ley estatal otorga a la comisión promotora la capacidad de designar unos fedatarios especiales que autenticarán las firmas de los electores, sin perjuicio de la autenticación realizada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.

La autenticación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, como he apuntado en unos párrafos anteriores, esta facultad es contemplada de forma común en las diferentes regulaciones que hacen las leyes de las Comunidades Autónomas, sin que haya ni una sola excepción.

### **4. Solicitud de información respecto del número de firmas recogidas.**

Los pliegos que contengan las firmas recogidas serán enviados a la Junta Electoral Central, quien los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, y lleve a cabo la comprobación y el recuento inicial de dichas firmas. La Oficina del Censo Electoral, en el plazo de quince días, remitirá a la Junta Electoral Central certificación de todo ello.

La Ley estatal otorga a la comisión promotora la potestad de recabar en cualquier momento de la Junta Electoral Central la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas.

En el mismo sentido, esta competencia de solicitud de información es atribuida por las Leyes de Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco, mientras que las restantes legislaciones de las Comunidades Autónomas no se pronuncian a los citados efectos.

---

lación viene dada porque el expresado artículo 9 indica que los citados días son hábiles por lo que la facultad otorgada a las comisiones promotoras que se constituyan para la iniciativa legislativa en Cataluña supondrán mayor tiempo que 4 meses pero menos de 6 meses.

## 5. Tramitación parlamentaria.

Las iniciativas legislativas populares se tramitan con carácter general siguiendo el procedimiento legislativo ordinario previsto en los Reglamentos parlamentarios para las proposiciones de ley.

En líneas generales, las iniciativas legislativas populares se someten, como el resto de las proposiciones de ley, al trámite de toma en consideración por el Pleno de la Cámara, si bien en algún caso, como en el Parlamento de Cataluña, se somete a un debate de totalidad, como los proyectos de ley, que puede cerrarse con la votación de las enmiendas a la totalidad, si se hubieren presentado (artículo 105 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

El artículo 87.3 CE es el único precepto constitucional que alude a la iniciativa legislativa popular pero no dice nada respecto a su tramitación parlamentaria.

Como regla general, los miembros de la comisión promotora designados a tal efecto pueden intervenir en el debate de la toma en consideración, pero en algunos casos esa presencia se soslaya con la previsión de la lectura de un escrito de los promotores explicativo de los motivos de la iniciativa. Tal es el caso por ejemplo de Cantabria o de Castilla y León donde se dispone que “el debate de la proposición de ley se iniciará mediante la lectura de la memoria” en la que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la aprobación de la iniciativa legislativa popular. No obstante lo anterior, ello no implica la intervención de miembros de la comisión promotora, únicamente la lectura de una memoria o motivos que justifican la iniciativa y que podrá hacerlo cualquier miembro de la Cámara. Si bien, con la reforma realizada con la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 5 de julio, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la discusión de la iniciativa comenzará con la lectura de la memoria (a la que se refiere los artículos 8 y 18 de la Ley 4/2001 de dicha Comunidad) solo en el supuesto de que no se hiciera uso de la facultad que ostenta la comisión promotora de presentar por uno de sus miembros la proposición de ley, iniciando de este modo el debate para la toma en consideración.

Hay tres grandes momentos, o items, o trámites, en los que pueden incidir la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular, a saber:

- Toma en consideración por el Pleno de la Cámara (debate de totalidad, en su caso)

- Comparecencias realizadas en las Comisiones competentes para la tramitación legislativa en la fase de comparecencias de agentes sociales (anterior a la presentación de enmiendas parciales).
- Debate final en el pleno

De todas las Comunidades Autónomas, las regulaciones legales correspondientes a 8 de ellas no prevén ninguna participación, ni defensa por parte de las comisiones promotoras de sus iniciativas legislativas. De las restantes, 7 (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Galicia) contemplan la participación de una persona designada por la comisión promotora en el trámite de toma en consideración por el Pleno y solamente 2, la catalana y navarra regulan la intervención en los tres estados procedimentales parlamentarios.

No obstante, si bien esto es lo referido a las regulaciones legales, no hay obstáculo alguno para que a través de la regulación realizada por los reglamentos de los parlamentos autonómicos pueda ampliarse la intervención de los miembros de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria. Así sucede con la Ley andaluza, que únicamente contempla la participación de un miembro de la comisión promotora en el trámite de toma en consideración por el Pleno y, posteriormente, como se verá en el último capítulo de este estudio, el reglamento de la Cámara parlamentaria andaluza, reformado recientemente<sup>13</sup> otorga la potestad a un representante de la comisión promotora para estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir a las reuniones de Comisión donde se debata el dictamen de la proposición y al debate final en el Pleno. Y no únicamente a estar presentes, sino que también ostentan el derecho a intervenir en las citadas sesiones, con voz, otorgándoseles el mismo tiempo que a los grupos parlamentarios.

Voy a continuación a realizar con más detalle lo descrito en los párrafos anteriores.

La Ley Orgánica 3/1984, en la exposición de motivos, establece que una vez recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. La

---

<sup>13</sup> Aprobación de la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de modificación del artículo 125, por el Pleno de la Cámara, el día 11 de octubre de 2012, en el transcurso de la sesión celebrada los días 10 y 11 del mismo mes y año. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, (BOPA) núm. 90, de 24 de octubre de 2012.

Mesa de la Cámara deberá incluir la Proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses. En éste trámite, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, se podrá contemplar la participación de una persona designada por la comisión promotora.

Entiendo, no obstante, que de la redacción del precepto, se desprende que es una facultad atribuible en el seno de la Cámara y por tanto deberá regularse por el reglamento de la misma o, en su defecto, por Resolución de la Presidencia o, en su caso, por acuerdo de la Mesa de la Cámara y Junta de Portavoces de la misma, en relación a la decisión de incluir en el orden del día de la sesión plenaria la comparecencia de la persona designada por la comisión promotora que ha de defender la iniciativa legislativa popular y que no parece que la Ley Orgánica obligue a la adopción de acuerdo alguno en este sentido al órgano colegiado de la Cámara. Por otra parte, en el supuesto de la existencia del acuerdo citado o regulación parlamentaria, únicamente podrá participar un máximo de una persona que hará la función de portavoz de la comisión promotora al haber sido designada por ésta.

En este sentido, la Ley estatal establece, en el apartado segundo del artículo 13 bajo la rúbrica *“tramitación parlamentaria”*, que *“La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la comisión promotora”*.

En idéntico sentido, la Ley 7/1984, de iniciativa legislativa popular de Aragón establece en la exposición de motivos la facultad que se concede a un miembro de la propia comisión promotora para que defienda la proposición de ley en el trámite de la toma en consideración por parte del Pleno de las Cortes; quedando con ello garantizada una adecuada defensa de la iniciativa ante el órgano que debe luego tramitarla, intención que queda regulada en el artículo 12 del citado texto legal.

En la misma línea es establecida la regulación de la Comunidad Autónoma de Canarias, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, así como las que más abajo se indican, si bien, respecto a la Comunidad de Galicia, su Ley reguladora establece que en defensa de la proposición de ley, en el debate para la toma en consideración en el Pleno del Parlamento, la comisión promotora podrá designar a uno de sus miembros, pero incluso también a uno de los firmantes de la misma.

También la Ley andaluza 5/1988, a través de la adición de una disposición final en virtud de la Ley 8/2011, establece que *“Las modificaciones realizadas en la*

*presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria.”* A diferencia de la Ley estatal no contempla “la participación de una persona”, sino la participación de “las personas promotoras” dejando su número y el resto del procedimiento a la regulación que haga el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

No obstante lo anterior, pese a este mandato legal, el Reglamento del Parlamento de Andalucía al término de la VIII Legislatura no sufrió modificación alguna como consecuencia de dicho precepto. Hubo que esperar a la actual IX Legislatura y concretamente al 11 de octubre de 2012, cuando el Parlamento de Andalucía, en sesión plenaria, aprobó la reforma de su Reglamento, en el transcurso de la sesión celebrada los días 10 y 11 del mismo mes y año.

Con independencia de lo anterior, la Ley 8/2011 otorga los mismos derechos a la comisión promotora que a los diputados y diputadas que suscriben las proposiciones de ley por lo que puede decirse que adquieren, al menos formalmente, la misma importancia en la tramitación. Este tema lo abarcaré de forma singular en el epígrafe dedicado a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Respecto a la Ley de Cataluña, el artículo 14 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, establece que la comisión parlamentaria correspondiente, una vez celebrado el debate de totalidad, si se aprueba tramitar la iniciativa legislativa, puede oír a las personas que representan a la comisión promotora, en los términos establecidos por el Reglamento del Parlamento para las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales, antes de abrir el período de presentación de enmiendas al articulado. En cualquier caso, creo que es necesario añadir que simplemente es una posibilidad que otorga esta Ley y que, hubiera sido suficiente que dicha facultad la contemplara el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

De hecho, el artículo 105 del citado reglamento, en su apartado segundo, como novedad respecto al resto de las demás legislaciones de las Comunidades Autónomas en esta materia, sitúa al mismo nivel que al gobierno o grupos parlamentarios o diputados a los miembros de la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular, pues concede a cada uno de ellos quince minutos pa-

ra iniciar el debate de totalidad, presentando el proyecto, proposición de ley o iniciativa legislativa popular, respectivamente. Concretamente, el precepto indicado establece que será “*un miembro de la comisión promotora*”.

Pero ésta, no es la única intervención en la Cámara por parte de los miembros de la comisión promotora, puesto que en la última fase del procedimiento legislativo, en la tramitación final en el pleno, el Reglamento catalán vuelve a igualar las potestades a estos efectos entre el gobierno catalán, los grupos parlamentarios y/o diputados, y los promotores de la iniciativa popular en función de su autoría en relación con la iniciativa a debatir. Tal es el caso, que el artículo 112 de dicho reglamento establece que “*Una vez dictaminado un proyecto de ley en comisión, el debate en el pleno puede iniciarse con la intervención de un miembro del Gobierno o, en el supuesto de una proposición de ley, de los grupos o diputados proponentes o de los promotores de una iniciativa popular...*”

En conclusión, eleva la categoría de los promotores a los efectos indicados como si fueran componentes de la Cámara catalana y los iguala a sus miembros (diputados, diputadas) o Grupos parlamentarios o Gobierno, si bien, claro está, los deja al margen de la fase deliberatoria y aprobatoria. Permite que, incluso en número de tres veces acudan y se dirijan al Parlamento de Cataluña coincidiendo en fases diferentes e importantísimas como son:

a) Debate de totalidad.

b) Comparecencia de las personas que representan a la comisión promotora, en los términos establecidos por el Reglamento del Parlamento para las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales (agentes sociales).

c) Debate final en el pleno

En otro orden de cuestiones, también la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, faculta, en relación a la tramitación parlamentaria, a la comisión promotora para que pueda hacer llegar a la Mesa del Parlamento propuestas o quejas relativas a la tramitación de la iniciativa.

En definitiva, al día de hoy, la Ley catalana de iniciativa legislativa popular, es la que otorga facultades más amplias a los miembros de la comisión promotora en orden a su intervención y defensa de la iniciativa legislativa.

Otras leyes, como la anteriormente citada Ley 8/2011, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que modifica la Ley 5/1988, de la Comunidad de

Navarra, o la Ley 3/2012, de la Comunidad de Castilla y León, se remiten a la regulación que hagan los reglamentos de sus respectivos Parlamentos, si bien, las formas de regulación son diversas.

Si bien Ley navarra concreta la intervención de un miembro de la comisión promotora de la iniciativa en el debate de su toma en consideración y remite la incorporación a los debates parlamentarios en la forma en que se regule en el Reglamento del Parlamento navarro, la Ley de Castilla y León únicamente regula la intervención de uno de los miembros de la comisión promotora en el debate para la toma en consideración de la proposición de ley, no haciéndose eco de modo alguno de la intervención en las restantes fases parlamentarias.

Respecto a la Ley andaluza, será el reglamento de la Cámara el que determinará el procedimiento para articular la participación de los miembros de la comisión promotora, tanto en la presentación de la iniciativa, como en la defensa y seguimiento de los debates, si bien, la Ley no recoge de forma expresa la participación de estos, encargando dicha tarea al precitado reglamento.

Llegados a este punto, es necesario citar a LARIOS<sup>14</sup> para el cual no cabe duda de que esta participación de los promotores de una iniciativa popular en los debates parlamentarios contribuye a perfeccionar el procedimiento legislativo y a potenciar la expresión del pluralismo político y la integración de intereses.

## **6. Retirada de la iniciativa legislativa.**

Puede considerarse, sin duda, como una incidencia de la tramitación parlamentaria si la misma ya se ha iniciado o como algo ajeno a la misma en casos diferentes. Debido a la peculiaridad de la misma, es por lo que creo conveniente un epígrafe específico para este tema.

Es por tanto la cuestión más controvertida y la que provoca mayor interés doctrinal sobre si es una facultad de la comisión promotora la de poder retirar la iniciativa legislativa popular o al menos, la de solicitar su retirada. Es decir ¿es soberana esta comisión para su retirada o sólo para su presentación y defensa?

---

<sup>14</sup> Vid LARIOS J., ob. cit., pág. 43.

Entiendo que la cuestión, aún siendo polémica en lo que voy a exponer a continuación, podríamos distinguir entre varios tipos de retirada y/o de solicitud de retirada dependiendo del momento en que suceda la misma en relación a la tramitación de la iniciativa.

A. Cuando aún no hay recogida de firmas (pendiente de la admisión a trámite por la Mesa de la Cámara).

En este supuesto no se plantea ningún tipo de problema ante un supuesto de retirada de la iniciativa legislativa popular puesto que aún no se ha llevado a cabo la recogida de firmas ya que la iniciativa legislativa popular no ha sido admitida a trámite aún.

De hecho, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1984, bajo la rúbrica “Amparo ante el Tribunal Constitucional” otorga la facultad a la comisión promotora a fin de que ésta manifieste si desea retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes, en el supuesto de que ésta hubiera recurrido con anterioridad ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley, si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición.

Es evidente que la retirada de la iniciativa legislativa en este caso por los promotores no entraña más problemas, como sucede contrariamente en los supuestos que se verán más adelante, pues aún ni siquiera es admitida por la Mesa de la Cámara. Efectivamente, la retirada por sus ciudadanos no puede ser impedida por ningún obstáculo, ni impedimento, pues son titulares del derecho a la iniciativa legislativa popular y no han intervenido en el procedimiento expuesto en los párrafos anteriores.

En esta misma línea se pronuncia las Leyes de Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y País Vasco que facultan a la comisión promotora con esta misma capacidad.

Como caso análogo, y también en la fase de admisión a trámite, en cuanto a la facultad otorgada a la comisión promotora, es la concedida por la Ley catalana, puesto que en el supuesto de que el Parlamento está tramitando algún proyecto o proposición de ley sobre las mismas materias de que trata la proposición de ley de la iniciativa legislativa popular, la Mesa debe comunicarlo a la

comisión promotora para que decida, en el plazo de quince días hábiles, si mantiene la propuesta o la retira.

B. La Cámara aún no la ha hecho suya (pendiente de toma en consideración o debate de totalidad).

Esta fase intermedia está comprendida entre la admisión a trámite por la Mesa de la Cámara respectiva y la toma en consideración o debate de totalidad, dependiendo de la regulación del procedimiento legislativo que establezca el reglamento del parlamento en cuestión.

En este caso, la iniciativa legislativa popular ya ha recibido las firmas necesarias y se admite a trámite, pero la cuestión, desde mi punto de vista es la que realicé anteriormente y que en otras palabras puede reflejarse en la siguiente pregunta: ¿Tiene facultades la comisión promotora para la retirada de la iniciativa legislativa popular?

Desde mi punto de vista, la comisión promotora no tiene la facultad de poder retirar la iniciativa legislativa popular porque los firmantes de la referida iniciativa han mostrado su voluntad política para la presentación de la iniciativa. Por otro lado, aún no ha podido desvirtuarse el texto como consecuencia de la tramitación parlamentaria pues ésta realmente aún no ha comenzado, ya que la Mesa de la Cámara no entra en calificaciones políticas, ni de oportunidad o de cualquier otro tipo, ya que las calificaciones que realiza son de índole jurídico, si está conforme o no al reglamento del parlamento, si reúne los requisitos exigidos (y, en este caso, a la legislación reguladora de este tipo de iniciativas)... Por tanto, los promotores no pueden plantear la retirada sin el consentimiento de dichos ciudadanos.

Hay una excepción a lo planteado en el párrafo anterior y lo constituye Murcia, de tal forma que el artículo 138.2 del Reglamento de la Asamblea de Murcia faculta, de forma expresa, a los promotores para retirar una iniciativa legislativa popular antes de la votación sobre la toma en consideración. Resulta curioso, no obstante, que es una facultad atribuida por el reglamento de dicha Asamblea cuando su ley específica, reguladora de la Iniciativa legislativa popular no contempla este supuesto.

C. Está en pleno desarrollo del procedimiento legislativo (pendiente del debate final en pleno).

Esta fase conlleva mayor problema puesto que en ella, la Cámara que tramita la iniciativa legislativa popular ya la ha hecho suya a través de la toma en consideración o debate de totalidad. Hay que recordar, que en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos autonómicos, incluso es necesaria la adopción de un acuerdo por el Pleno de la Cámara para que la solicitud de retirada de las proposiciones de ley presentadas por los Diputados, Diputadas y Grupos parlamentarios sea efectiva.

Dicho lo anterior, con carácter general, los ordenamientos autonómicos no tienen una previsión específica de las iniciativas legislativas populares respecto a este punto y lo que si hacen los reglamentos de los parlamentos autonómicos es limitarse a decir que su tramitación legislativa será conforme a la regulación realizada por las respectivas proposiciones de ley. Esto, en relación con lo que he expuesto en el párrafo anterior, debe entenderse que la iniciativa legislativa popular puede considerarse ya como perteneciente a la Cámara, dejando sus titulares originarios (sus firmantes) de serlo.

En consecuencia, la comisión promotora no podrá solicitar la retirada de la iniciativa legislativa popular; no obstante, cabe señalar las siguientes excepciones:

En el caso de Cataluña, el Reglamento de su Parlamento no contempla la toma en consideración de ninguna proposición de ley, ya sea presentada por Grupos parlamentarios, Diputados, ciudadanos y municipios. Lo que existe es debate de totalidad lo que supone que las proposiciones de ley tienen el mismo régimen jurídico que los proyectos de ley presentados por el Gobierno catalán y por tanto que podrán retirar la iniciativa en cualquier momento de la tramitación, siempre antes de la votación final en el pleno de la Cámara. La única posibilidad, por tanto, de que una iniciativa legislativa popular, una vez admitida a trámite por la Mesa, pueda verse paralizada o frenada en su procedimiento, sería con la aprobación de una enmienda a la totalidad contra las mismas. Según lo anterior, el artículo 116 del Reglamento del Parlamento catalán establece que el Gobierno y los proponentes, respectivamente, de un proyecto o de una proposición de ley, “pueden solicitar” su retirada mediante escrito a la Mesa antes de iniciarse las votaciones finales en el Pleno y, por otro lado, que la comisión promotora también “puede solicitar” la retirada de las iniciativas legislativas populares. He puesto entre comillas “puede solicitar” porque aunque es la expresión del reglamento, se puede afirmar que la solicitud de retirada debe entenderse plenamente eficaz por si misma, sin necesidad de ratificación del Pleno de la Cámara. (Cuestión que anteriormente no sucedía con el reglamento antiguo antes de su reforma).

Esto no sucede, por ejemplo, en el caso andaluz, pues salvo en el supuesto de los proyectos de ley, que siempre pueden ser retirados de su tramitación por el Gobierno si es antes de la votación final, en el supuesto de las proposiciones de ley, únicamente podrán ser efectivas las solicitudes de retiradas si media acuerdo del Pleno de la Cámara aprobando la misma.

Por otra parte, la Ley aragonesa, Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón, si faculta a la comisión promotora para que pueda solicitar la retirada de la proposición de ley durante su tramitación, si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa.

Pese a la literalidad del precepto establecido en el artículo 12.3 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Aragón, que establece “podrá solicitar que se retire”, parece que lo que realmente faculta no es la presentación de la solicitud de retirada sino la retirada en sí misma, sin necesidad de un acuerdo posterior del Pleno de las Cortes aragonesas pues quien debe entender si alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa es la propia comisión promotora y no otro órgano ajeno a la elaboración de la misma. Esta postura se fortalece aún más si tenemos en consideración el Reglamento de las Cortes de Aragón, concretamente el artículo 142, cuya rúbrica es “*Retirada de proyectos y proposiciones de ley*” y cuyo apartado tercero establece que “*Si se tratara de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, la comisión promotora podrá solicitar la retirada de la proposición de ley durante su tramitación si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la misma desvirtúa el objeto de la iniciativa*” y que en contraste con lo que establece el apartado segundo del citado artículo para el caso de una proposición de ley por su proponente, la iniciativa de retirada tendrá pleno efecto por sí sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, sólo será efectiva la retirada si la acepta el Pleno de las Cortes.

Es decir, el Reglamento del Parlamento aragonés no supedita la solicitud de retirada de la iniciativa legislativa popular a ningún trámite parlamentario como hace respecto al resto de las proposiciones de ley, lo que la sitúa, a mi juicio, por encima de éstas últimas, y a diferencia de la regulación en el caso andaluz, pues la Disposición Final Primera de la Ley andaluza (Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988) establece la futura adaptación del Reglamento de su Cámara para adaptar el procedimiento legislativo para articular la participación de los miembros de las comisiones promotoras de las iniciativas legislativas populares para que “resulte equivalente”

a la de diputados y diputadas en las proposiciones de ley, pero no con facultades superiores.

Efectivamente, la reforma del Reglamento de la Cámara andaluza, publicada recientemente el día 24 de octubre de 2012 no regula la retirada de este tipo de iniciativas por la comisión promotora; por tanto, habrá que acudir en estos supuestos a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, tal como se verá más adelante.

No comparto pues la opinión de JOAN VINTRÓ CASTELLS, para cuyo autor debe entenderse que la efectividad de la solicitud de retirada depende también de la decisión del Pleno de la Cámara.<sup>15</sup> Si fuera como apunta VINTRÓ CASTELLS, no se explica, a mi juicio, el porqué de la diferenciación de la literalidad de los preceptos cuando quieren regular lo mismo, puesto que se determina que en el caso de las proposiciones de ley, la iniciativa de retirada tendrá pleno efecto por sí sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración o después si dicha retirada la acepta el Pleno de las Cortes; puntualización que sin embargo el reglamento de las Cortes de Aragón no realiza para el supuesto de la iniciativa legislativa popular. Por tanto, desde mi punto de vista, la Ley aragonesa está otorgando a la comisión promotora las mismas facultades que otorga la Ley catalana para las iniciativas legislativas populares presentadas en aquella Comunidad Autónoma.

En Andalucía, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Final Primera de la Ley 8/2011, que modifica la Ley 5/1988, la Cámara deberá modificar su Reglamento al objeto de adaptar el procedimiento legislativo para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna comisión parlamentaria.

La Cámara, tal como se ha mencionado anteriormente, en cumplimiento de dicho mandato legal, aprobó la citada reforma. El artículo modificado no contempla la retirada de la iniciativa legislativa, por lo que la misma, de manera análoga a la regulación que hace el Reglamento respecto a las proposiciones no de ley en cuanto a sus proponentes, podrá ser retirada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Parlamento de An-

---

<sup>15</sup> VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M., ob. cit., pág. 24.

dalucía, para las proposiciones de ley, por la comisión promotora, teniendo efecto pleno por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara; entendiéndose en este punto que la Cámara, una vez que toma en consideración la proposición de ley presentada por los diputados o Grupos parlamentarios o la iniciativa legislativa popular por la comisión promotora, la hace suya, por lo que la comisión promotora en este caso únicamente podrá solicitar la retirada, siendo necesario el acuerdo del Pleno de la Cámara para que dicha retirada sea efectiva.

### **7. Compensación estatal por los gastos realizados.**

La Ley estatal prevé que el Estado resarcirá a la comisión promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria y que estos gastos deberán ser justificados en forma por la comisión promotora.

Otros textos especifican aún más los requisitos parlamentarios que han de alcanzar y exigen ya no sólo alcanzar la tramitación parlamentaria, entendiéndose por ésta, su admisión a trámite, sino que exige la toma en consideración. En un sentido o en otro, así lo establecen las Leyes de las diecisiete Comunidades Autónomas.

### **8. Control institucional y jurisdiccional.**

Como capacidad de las comisiones promotoras, éstas disponen del ejercicio de un control como vía de impugnación de las decisiones de las Mesas de las Cámaras o de la Administración Electoral, que dependiendo a quien vayan dirigidos, será institucional o jurisdiccional. Será institucional, si se solicita la reconsideración de los acuerdos adoptados por las Mesas de los parlamentos autonómicos, mientras que el control será jurisdiccional, si los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional son interpuestos en los términos del artículo 42 LOTC.

Voy a hacer la clasificación en orden a la tramitación de la iniciativa legislativa popular, por lo que cabe distinguir entre el proceso de recogida de firmas y la inadmisión a trámite de la iniciativa legislativa popular.

#### A. En el proceso de recogida de firmas.

En esta fase, puede haber recursos frente a las decisiones de las Mesas de las Cámaras, Administración Electoral o Juntas de Control.

En el conjunto de las legislaciones de las Comunidades Autónomas que regulan esta materia, hay escasas regulaciones sobre el tema. Se puede citar no obstante lo previsto en el artículo 15 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Castilla y León que establece en su apartado 2º *“Contra el acuerdo de declaración de firmas no válidas a que se refiere el apartado anterior, la comisión promotora, en un plazo de diez días, podrá interponer reclamación ante la propia Junta Electoral, que deberá resolverse en el plazo de cinco días, sin perjuicio de los demás recursos que procedan.”*

Por otro lado, la Comunidad de Cataluña establece, en la disposición transitoria segunda de su Ley reguladora, que *“Contra los acuerdos de la Comisión de Control pueden interponerse los recursos establecidos por las leyes electorales vigentes.”*

En conclusión, parece que no es necesaria una regulación específica en este punto pues los acuerdos de la Administración Electoral y de las Juntas de Control podrían también ser controlados por los cauces de la legislación electoral y de la jurisdicción ordinaria.

Respecto a las decisiones de las Mesas de las Cámaras no existe regulación específica pero no parece que haya mayor problema y por tanto que sea admisible el planteamiento del recurso de amparo del artículo 42 LOTC, el cual, establece que las decisiones sin valor de ley de los órganos de las Cámaras, que puedan vulnerar un derecho fundamental (en este caso el de participación política), son recurribles directamente en amparo ante el Tribunal Constitucional.

#### B. Inadmisión a trámite de la iniciativa legislativa popular.

Hay una previsión general sobre la solicitud a la Mesa de la reconsideración de sus acuerdos, presente en todos los reglamentos parlamentarios, y por tanto, se facultaría a la comisión promotora a planear dicha petición.

Como control jurisdiccional de las decisiones de las Mesas de las Cámaras sobre la inadmisión a trámite de las iniciativas legislativas populares, la Ley Orgánica 3/1984, en la exposición de motivos, establece que la puesta en marcha del procedimiento exige que la comisión promotora presente ante la Mesa de la Cámara un Texto Articulado dotado de unidad sustantiva precedido de una

exposición de motivos. La Mesa realizará un examen de admisibilidad que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la comisión promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal. Posteriormente el artículo 6 de este texto legal regulará esta cuestión.

Se desprende de aquí, por tanto, la doble facultad atribuida a la comisión promotora:

- Como aquella que inicia y presenta el texto ante la Cámara.
- Como legitimadora para interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.<sup>16</sup>

Por otra parte, la mayor parte de la legislación autonómica (Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y País Vasco) faculta a la comisión promotora a presentar un recurso de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en los términos del artículo 42 LOTC, si bien, no es necesario esta previsión específica en la ley autonómica porque la comisión promotora podrá interponer el recurso de amparo pues es suficiente lo previsto en el citado artículo 42.

### III. EL CASO PARTICULAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. TRAYECTORIA LLEVADA A CABO EN LA CÁMARA ANDALUZA

#### 1. Introducción.

De una forma sucinta, voy a hacer una descripción de la trayectoria llevada a cabo en la Cámara andaluza hasta la actualidad con la aprobación de la reforma de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre y la modifica-

---

<sup>16</sup> Vid, por ejemplo, el ATC 428/1989, de 21 de julio, por el que se inadmitió el recurso de amparo interpuesto por la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativa a la declaración del Rincón de Anchuras como parque natural, iniciativa que no fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara autonómica por entenderla referida a materias ajenas a la competencia regional, o la STC 76/1994, de 14 de marzo, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 15 de enero de 1991, por el que se declara la inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa.

ción del Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobada el día 11 de octubre de 2012.

Unas líneas que, aunque breve, importantes, pues reflejan la intención del Parlamento andaluz para fortalecer la iniciativa legislativa popular para que la ciudadanía andaluza pueda tener un cauce de participación más vigoroso en la institución parlamentaria, como por ejemplo, que los promotores de una iniciativa legislativa popular puedan participar directamente en la Cámara, dando presencia en el hemiciclo a sus promotores, es decir, dar vida al escaño 110.<sup>17</sup> Esa reforma, referente a la iniciativa legislativa popular, conllevará también la rebaja del número de firmas necesarias, así como su tramitación electrónica.<sup>18</sup>

No obstante, en este epígrafe no voy a realizar un análisis de forma separada de la Ley 8/2011, puesto que la misma ya ha sido estudiada a lo largo de este trabajo a través de sus diversos puntos, y en comparación con las restantes legislaciones de las Comunidades Autónomas. Distingo varias fases en este camino que ha recorrido el legislador andaluz y que se puede sintetizar en los siguientes puntos.

---

<sup>17</sup> Vid STC 136/2011, de 13 de septiembre (antecedentes): "...el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa, siendo éstas «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes» [STC 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], al haber diseñado nuestro texto constitucional «un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Ahora bien, el procedimiento ordinario de elaboración de las leyes que sirve de instrumento al ejercicio de esa potestad no es de objeto indeterminado, pues el texto constitucional atribuye la iniciativa o la propuesta de iniciativa y, por tanto, confiere el derecho a su ejercicio, a una serie de legitimados [al Gobierno, al Congreso y al Senado (art. 87.1 CE), a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2 CE) y a la iniciativa popular (art. 87.3 CE)], únicos habilitados para promover la tramitación y aprobación de disposiciones legislativas a través de las cuales articular la voluntad del pueblo. Los proyectos de ley del Gobierno (art. 88 CE) y las proposiciones de ley de los restantes legitimados (art. 89.1 CE), como forma de articular la iniciativa legislativa son, pues, el «instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, ... forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determina materia» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, con relación a las proposiciones de ley)".

<sup>18</sup> Así lo recoge parcialmente la introducción llevada a cabo por el Dictamen relativo al Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA) núm 721, de 20 de julio de 2011.

## 2. El Debate del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (Comunicación del Consejo de Gobierno).

Los días 29 y 30 de junio de 2011 tuvo lugar el debate del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En la intervención realizada por el Presidente de la Junta de Andalucía en dicha sesión plenaria, concretamente el día 29, expuso lo siguiente:

*“...creo conveniente proponer a esta Cámara un fortalecimiento de la iniciativa popular legislativa, de manera que la ciudadanía andaluza pueda tener un cauce de participación más vigoroso en esta Cámara. De acuerdo con ello, propongo que, en la tramitación de una iniciativa legislativa popular, sus promotores puedan participar directamente aquí, en esta Cámara, en su defensa. Queremos dar voz y presencia en el hemiciclo a sus promotores, dando vida a lo que podríamos llamar el escaño 110.” (...)* *“Y esta reforma que propongo podría contemplar también la rebaja del número de firmas necesarias, así como su tramitación electrónica.”*<sup>19</sup>

Esta voluntad manifestada fue materializada en esa sesión plenaria al día siguiente, cuando el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó las propuestas de resolución que se presentaron por los diferentes Grupos parlamentarios con ocasión de dicho debate. Concretamente, la resolución aprobada número 37 (presentada por el Grupo parlamentario Socialista), en la parte que nos afecta, establece lo siguiente:<sup>20</sup>

*“...el Parlamento de Andalucía asume como propia la propuesta formulada por el Presidente de la Junta de Andalucía para, mediante el acuerdo, impulsar una iniciativa que contemple:*

*(...)*

*- Fortalecimiento de la iniciativa popular legislativa, para que los ciudadanos tengan una participación más activa en la actividad legislativa en esta Cámara y se convierta en el escaño 110 del Parlamento. Para ello se reducirá el número de ciudadanos necesarios para proponer una iniciativa en número equivalente al número medio de votos válidos necesarios para*

<sup>19</sup> Transcripción del Debate del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía 8-11/CCG-000001, correspondiente a la sesión plenaria de los días 29 y 30 de junio de 2011, Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía (DSPA), núm 123, de 29 de junio de 2011.

<sup>20</sup> Texto parcial de las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía con ocasión del debate del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía 8-11/CCG-000001, correspondiente a la sesión plenaria de los días 29 y 30 de junio de 2011, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BO-PA) núm. 715, de 8 de julio de 2011.

*obtener un escaño en cada legislatura. Asimismo, la modificación de la Ley debe permitir participar directamente en su defensa, promoción y tramitación en la Cámara.*

*Para lograr este acuerdo se creará un grupo de trabajo que en sus conclusiones propondrá las modificaciones legislativas y normativas que permitan alcanzar los objetivos propuestos de transparencia y calidad democrática.”*

### **3. Dictamen de la Comisión de Presidencia en relación con el informe del Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática.**

Consecuente con lo anterior, el Parlamento de Andalucía creó, en el seno de la Comisión de Presidencia, el Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática.

El citado Grupo de Trabajo se reunió en dos ocasiones. La primera de las cuales, el día 12 de julio de 2011, se constituyó y elaboró el plan de trabajo del Grupo. En la segunda de las ocasiones se debatió las propuestas de resolución y se aprobó el informe del Grupo.

El día 19 del citado mes, la Mesa de la Comisión de Presidencia calificó favorablemente y admitió a trámite los votos particulares presentados por los GG.PP. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular de Andalucía, en relación con el Informe aprobado, en sesión celebrada el día 14 de julio de 2011, por el Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática.

El mismo día 19 de julio, la citada Comisión aprobó el Dictamen y de acuerdo con lo previsto en el artículo 54.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, la Comisión acordó, considerada la importancia de los hechos que motivaron la creación del grupo de trabajo, que el citado dictamen fuera debatido en Pleno.

Respecto a la iniciativa legislativa popular, cabe extraerse el siguiente contenido del dictamen citado:

En la introducción al dictamen, se señala que *“Las últimas encuestas elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) confirman la existencia de una pérdida de*

*confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, siendo un hecho no solo en nuestro país sino en todos los países de occidente. Se trata, por tanto, de realizar una primera reflexión sobre el origen de esta pérdida de confianza y el contexto en el que se inicia una degradación en el prestigio y la legitimidad del ámbito público que arrastra de manera similar la actividad política.*

*En el pasado debate del estado de la Comunidad, celebrado los días 29 y 30 de junio, se ofreció por parte del Presidente de la Junta de Andalucía un gran acuerdo para prestigiar la política, para “romper clichés perversos que hacen daño a las instituciones”; un acuerdo, además, que se pueda tramitar como proposición de ley de carácter inmediato. Este anuncio, que ha derivado en el presente grupo de trabajo, tiene como pilares básicos los siguientes puntos:”*

*(...)*

*“...y fortalecer la iniciativa legislativa popular, de manera que la ciudadanía andaluza pueda tener un cauce de participación más vigoroso en la institución parlamentaria, como, por ejemplo, que los promotores de una iniciativa legislativa popular puedan participar directamente en la Cámara, dando presencia en el hemiciclo a sus promotores, es decir, dar vida al escaño 110. Esta reforma, referente a la iniciativa legislativa popular, conllevará también la rebaja del número de firmas necesarias, así como su tramitación electrónica.”*

En las propuestas para debate y reflexión sobre determinadas modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática, es pertinente destacar y transcribir las aprobadas con los números 11 a 14:

*“11. Impulsar una modificación del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar aquella actividad parlamentaria que resulte necesaria durante el mes de julio, así como activar posibles mecanismos de sanción por la ausencia de los diputados o diputadas a su actividad parlamentaria.*

*12. Impulsar una reforma de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, y del Reglamento del Parlamento de Andalucía, para habilitar un escaño, denominado “110”, con el fin de que los promotores de una iniciativa legislativa popular puedan tener voz y presencia en el hemiciclo y en toda su tramitación parlamentaria.*

*13. Impulsar una modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, para fortalecer la participación en vía parlamentaria consistente en reducir el número de firmas a 40.000 para la presentación de una iniciativa legislativa popular, facilitando el sistema de firma electrónica para su recogida, así como incrementar el plazo establecido actualmente para la recogida de estas firmas de cuatro a seis meses.*

14. *Impulsar una modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, que favorezca y facilite la presentación en sede parlamentaria de una iniciativa legislativa de los ayuntamientos comprendidos en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza, consistente en reducir de 35 a 25 el número de ayuntamientos que acuerden por mayoría absoluta, en sus plenos, la presentación de esta iniciativa ante el Parlamento de Andalucía.*”

Este mismo dictamen de la Comisión de Presidencia fue aprobado tal cual por el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2011.<sup>21</sup>

#### **4. Proposiciones de Ley presentadas relativas a la modificación de la iniciativa legislativa popular.**

Como resultado de todo este proceso, se presentaron tres proposiciones de ley, una cada Grupo parlamentario. Además, las correspondientes a los Grupos parlamentarios Socialista y Popular de Andalucía fueron por el procedimiento de urgencia.

##### A. Grupo parlamentario Socialista.

Su tramitación está finalizada. Como resultado se aprobó la Ley 8/2011, de 5 de diciembre. A la misma se presentaron 15 enmiendas con el siguiente resultado:

Grupo PARLAMENT.	PRESENTADAS	FAVORABLES	APROBADAS	RECHAZADAS
Socialista	5	5	5	
Popular	1	1		1
IULV-CA	9	9		9

---

<sup>21</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 725, de 27 de julio de 2011.

No obstante, quiero hacer las siguientes observaciones en relación con la Ley aprobada, consecuencia de esta Proposición de Ley, en relación con las propuestas aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía:

Lo único que cumple de las cuatro propuestas aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2011, son los requisitos del número de firmas consistente en la reducción a 40.000 firmantes y de 35 a 25 el número de ayuntamientos que acuerden por mayoría absoluta la presentación de esta iniciativa ante el Parlamento de Andalucía.

Respecto al punto 12, al objeto de que los promotores de una iniciativa legislativa popular puedan tener voz y presencia en el hemiciclo y en toda su tramitación parlamentaria, la disposición final primera de la ley se limita a establecer que habrá una adecuación normativa del Reglamento de la Cámara “...*En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria*”, es decir hay una deslegalización puesto que se podía haber regulado por ley o al menos ésta haber indicado al legislador las pautas fundamentales que debería realizar para la reforma del Reglamento del Parlamento en estos puntos, pero se ha limitado a indicar que habrá una adecuación normativa del Reglamento del Parlamento.

Respecto a la segunda parte de la propuesta número 13, referida a la firma electrónica, hay de nuevo una delegación al Reglamento del Parlamento pues el artículo 9.3 bis, establece que “*Reglamentariamente se establecerán los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica.*”<sup>22</sup>

Respecto al punto 11, la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, como consecuencia de dicho precepto, al término de la VIII Legislatura, no se llevó a cabo. Ni siquiera se planteó propuesta de reforma para su tramitación que tuviera como finalidad la misma. Ignoro si fue por desidia política o porque la legislatura finalizó al disolverse la Cámara con antelación. Ya constituida la IX Legislatura fue llevada a cabo la reforma como se verá en el último epígrafe.

---

<sup>22</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 795, de 1 de diciembre de 2011, donde se publica la Ley.

## B. Grupo parlamentario Popular de Andalucía.

La toma en consideración de la Proposición de ley presentada por este Grupo parlamentario fue rechazada en la misma sesión plenaria (14 de septiembre de 2011) en que fue tomada en consideración la del Grupo parlamentario Socialista.

No obstante, la misma no afectaba únicamente la iniciativa legislativa popular sino a múltiples normas, de hecho, el título de la citada proposición de ley es “*Proposición de Ley relativa a modificación de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos; de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía; de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos; de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía*”.

Respecto al tema que nos ocupa, de toda la Proposición de ley, únicamente dedicaba un artículo a la iniciativa legislativa popular, el octavo.

Como notas más características, suponía la rebaja de firmantes a 40.000 como requisito mínimo (este punto coincide con la ley aprobada) y en cuánto al plazo de recogida de firmas que establecía 6 meses con una posible prórroga en dos meses más (regulación también coincidente con la Ley aprobada).<sup>23</sup>

Sin embargo no contempla en absoluto la posibilidad de adecuar el Reglamento del Parlamento de Andalucía al objeto de la participación de los miembros de la comisión promotora de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara.

## C. Grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

La proposición de ley presentada por este Grupo parlamentario, curiosamente, seguía como pendiente de tramitación (si bien, esta situación no es contraria al Reglamento de la Cámara) después de la aprobación de la Proposición

---

<sup>23</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA) núm. 736, de 2 de septiembre de 2011, donde se publica el texto íntegro de la Proposición de Ley.

de ley presentada por el Grupo parlamentario Socialista o el rechazo de la presentada por el Grupo parlamentario Popular de Andalucía. Con la finalización de la legislatura y de conformidad con el artículo 192 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, la misma caducó.

Destaca en su texto la rebaja de firmantes, también a 40.000 como requisito mínimo (este punto coincide con la Ley aprobada) y en cuánto al plazo de recogida de firmas que establecía 6 meses con una posible prórroga en tres meses más.

Y en el artículo 4º y disposición final 1ª recoge, respectivamente, la firma electrónica de estas iniciativas legislativas, y la adecuación normativa del Reglamento del Parlamento de Andalucía para facilitar la participación de las personas promotoras de las iniciativas legislativas. Ambos puntos recogen de esta forma, al igual que lo hace la Proposición de Ley socialista, las propuestas aprobadas por el Pleno del Parlamento de Andalucía en relación al Dictamen de la Comisión de Presidencia en relación con el informe del Grupo de Trabajo sobre determinadas modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática.<sup>24</sup>

## **5. El último trámite: La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía.**

El nuevo artículo 125 introducido con la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía es el colofón, último, pero necesario para llevar a buen término el deseo del legislador en materia de iniciativa legislativa popular. Se llevó a cabo mediante la aprobación por el Pleno de la Cámara el día 11 de octubre de 2012.<sup>25</sup>

A nivel estatal, como antecedentes ya citados, reseñar el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, modificada por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo.

A nivel autonómico, partimos de los artículos 10.3.19.º, 30 y 111 del Esta-

---

<sup>24</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA) núm. 739, de 9 de septiembre de 2011, donde se publica el texto íntegro de la Proposición de Ley.

<sup>25</sup> Sesión del Pleno del Parlamento de los días 10 y 11 de octubre de 2012. Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, (BOPA) núm. 90, de 24 de octubre de 2012.

tuto de Autonomía para Andalucía, que reconocen la participación ciudadana como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma y la iniciativa legislativa de los ciudadanos como parte fundamental de los derechos sociales, deberes y políticas públicas, y deriva a una ley el ejercicio de este derecho. Esta Ley es la 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, modificada por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre.

Esta última Ley realiza un fortalecimiento significativo de la iniciativa legislativa popular, facilitando y flexibilizando determinadas exigencias, pero fundamentalmente, otorgando determinadas facultades a la comisión promotora, de manera especial, en lo que se refiere a la tramitación parlamentaria.

De tal forma, la disposición final primera de la Ley 8/2011 establece que *“Las modificaciones realizadas en la presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria”*.

En consecuencia, es necesario una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía que fortalezca la iniciativa legislativa popular. Y esta reforma recoge no solo lo previsto por la Ley autonómica relativo a la presentación y defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en Pleno por un representante de la comisión promotora designado por esta, sino que va más lejos, porque atribuye a dicho representante poder estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, sino también la de asistir tanto a las reuniones de Comisión donde se debata el dictamen de la proposición, como al debate final en el Pleno, teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que estos.

Si bien, se denota claramente un fortalecimiento de esta tipología de iniciativas, no podemos confundir a este representante designado por la comisión promotora con un diputado más, con un representante del pueblo andaluz, elegido democráticamente a través de las urnas. La presentación de la iniciativa, el debate, las intervenciones... acercan las posiciones de uno y otros, pero también es necesario diferenciarlas, pues no existe una equivalencia absoluta.

En la fase de las “comparencias informativas” que regula el actual artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, se faculta a los Grupos parlamentarios y Diputados para realizar propuestas en orden a que comparezcan ante la Comisión competente, encargada de tramitar determinada iniciativa legislativa, los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate. Estos comparecientes han de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, y además, afectados por el contenido del proyecto de ley. Excepcionalmente podrán comparecer personas a título individual. Establece también dicho artículo que es la Mesa de la Comisión la que debe apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparencia efectuadas por los Grupos parlamentarios.

Pues bien, de la propia reforma reglamentaria, con el nuevo artículo 125, se deduce que la comparencia del representante de la comisión promotora no es una facultad otorgada a los Grupos parlamentarios y Diputados, sino a la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular. Como tal facultad, es la comisión promotora quien tendrá el derecho de asistir o no a dicha fase parlamentaria, sin que sea una potestad a favor de aquellos sujetos parlamentarios. Igualmente es predicable esta circunstancia en cuanto a la competencia de la Mesa de la Comisión para apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparencia puesto que en estos casos, no cabe apreciación ninguna por el citado órgano parlamentario. Y en la misma línea se puede decir que la excepcionalidad, prevista en el apartado segundo del mencionado artículo reglamentario, en el sentido de que únicamente podrán comparecer personas individuales con carácter excepcional, se convierte, en este tipo de iniciativas y en esta fase parlamentaria, en lo normal, pues lo normal es que sean personas individuales las designadas por la comisión promotora.

Respecto al resto de las fases parlamentarias, (incluida la presentación y defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en Pleno), el representante de la comisión promotora no podrá realizar votación alguna, de hecho, el nuevo artículo 125 *in fine* establece respecto a dicho sujeto “(...) *teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz (...)*”. Pero, además, concreta que dichas intervenciones serán “(...) *al comienzo del turno de los grupos parlamentarios (...)*”. En definitiva, entiendo que no solo, como es obvio, se priva del derecho a voto (que únicamente ostentan los miembros de la Cámara de representantes) sino que además su intervención se concreta al inicio de todo debate, privándoles de la intervención en cualquier momento (oportunidad política) y además esta intervención será por una única vez (en cada fase parlamentaria).

Esas fases parlamentarias a las que se refiere la nueva regulación es la correspondiente a la presentación y defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en el Pleno, elaboración del dictamen en Comisión y el debate final en Pleno. En ningún momento se cita la fase de ponencia que se reserva de modo íntegro a los Diputados. Podría ser objeto de debate si hubiera sido recomendable la asistencia e intervención en esta fase, al menos, con voz, del representante de la comisión promotora para un mayor acercamiento entre los diferentes Ponentes y mayor acuerdo en la redacción del Informe de la Ponencia. No obstante lo anterior, en cualquier caso, se ha querido limitar el acceso a esta fase únicamente a los designados por cada Grupo parlamentario.

Pese a estas limitaciones, por otro lado, lógicas, si entendemos no solo el “juego” parlamentario, sino sobre todo el “juego” político, se ha fortalecido enormemente la iniciativa legislativa popular, pasando la misma de la mera presentación de una iniciativa de texto legislativo a un otorgamiento a su comisión promotora de una serie de derechos y facultades “casi equiparables” a la de nuestros representantes, incorporando de este modo un gran correctivo a la democracia representativa acercándola a la democracia pura.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BILBAO UBILLOS, J. M.: “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, En: *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas: la necesaria reforma de su legislación” En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009).
- CUESTA LÓPEZ, V.M., *Participación directa e iniciativa legislativa el ciudadano en democracia constitucional*. Tesis doctoral dirigida por Juan Fernando López Aguilar y Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2007.
- EXPÓSITO GÓMEZ, E. y CASTELLA, J.M. “Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”. En: *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Miguel A. Aparicio, (ed.). Barcelona: Atelier, 2008.

LARIOS J., “Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives”. En: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm 37 (2008).

MEDINA GUERRERO, M., “La ampliación de la iniciativa legislativa popular”. En: *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, págs. 291-301, núm 80 (2011).

MURO i BAS, X., “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular”. En: *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, Cortes Valencianas, núm. 19 (2007), págs. 361-395.

RODRÍGUEZ-ESPINAR, E., “Nous elements de major democratització de la UE: la Iniciativa Legislativa Popular Europea i el paper dels parlaments nacionals”. En: *Àmbits de política i societat*, págs. 57-60, núm 46 (2011).

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO P. *La Constitución democrática española y sus fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003.

VINTRÓ CASTELLS, J., y BILBAO UBILLOS, J. M.: *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.