

Xavier Muro i Bas
LLETRAT DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SUS LÍMITES
- III. TITULARIDAD DE LA INICIATIVA
- IV. CAUSAS DE INADMISIBILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
- V. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS PROPOSICIONES PRESENTADAS A TRAVÉS DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
- VI. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LAS LEYES REGULADORAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
- VII. OTRAS MEJORAS INTRODUCIDAS EN LAS RECIENTES MODIFICACIONES
- VIII. BIBLIOGRAFÍA

I INTRODUCCIÓN

La institución de la iniciativa legislativa popular ha merecido sobradamente la atención de la doctrina española¹, más si cabe teniendo en cuenta el escaso ejercicio de que ha sido objeto en la práctica, debido, sin lugar a dudas, a las dificultades que recaen sobre el mismo, como han puesto de manifiesto la mayoría de los trabajos aludidos. Tales dificultades no son intrínsecas, sino derivadas de las limitaciones que

1 Vid. la bibliografía que aparece al final de este trabajo.

impone el art. 87.3 de la Constitución (CE) aumentadas por la subsiguiente regulación legal, y no solo en el ámbito general, sino también en el autonómico. En el estudio de esta figura se han examinado los antecedentes y el derecho comparado, se ha discutido su pertenencia, o no, a una u otras categorías doctrinales (según el parecer mayoritario se inscribiría dentro de la categoría de las instituciones de democracia semidirecta, de un lado, sin perjuicio de su consideración, de otro lado, como una especie del derecho de participación, ex. art. 23.1 CE), y se han formulado, también coincidentes en su mayoría, valoraciones críticas respecto de parte de las restricciones con que se ha acogido la figura en la Constitución y más negativamente aún sobre como se ha desarrollado a nivel legislativo². No sólo las limitaciones materiales o de contenido que pesan sobre la institución en nuestro ordenamiento han merecido críticas, sino que también otros aspectos de su regulación legal como los relativos a su tramitación parlamentaria, una vez reunidas, y validadas, las firmas necesarias, y más concretamente la falta de reconocimiento del derecho de la comisión promotora a la defensa de la proposición ante el pleno³, (salvo en alguna ley autonómica) y del derecho a su retirada en el caso de que haya sido objeto de cambios sustanciales, a juicio de la misma comisión promotora⁴. Mayor aceptación ha tenido la sujeción de las proposiciones provenientes de una iniciativa legislativa popular al trámite de la toma en consideración, habida cuenta de la significación que ésta última tiene (al parecer de la gran mayoría de la doctrina que ha abordado la cuestión) en nuestro sistema parlamentario (tanto en el general, como en el autonómico, por seguimiento de aquél, con la reciente excepción del parlamento catalán, como se verá luego, vid. infra § 5). Cabe señalar que otros aspectos de la regulación legal han merecido escasa atención doctrinal, o tan solo incidental (titularidad del derecho a suscribir y promover la iniciativa, recurso contra las decisiones de la Junta Electoral en este ámbito, las dificultades del escrutinio público de las firmas validadas, desarrollo reglamentario de la ley, y otras cuestiones de carácter pro-

2 Vid. Los comentarios críticos que aparecen a lo largo de los trabajos de ASTARLOA, BIGLINO, CONTRERAS, PUNSET, SANTALLA, GARCÍA MARTÍNEZ, TUDELA, PÉREZ SOLA, RAMÍREZ, ALONSO de ANTONIO.

3 Sostienen opiniones favorables a la intervención de la Comisión promotora en la tramitación parlamentaria PUNSET, CONTRERAS, LARIOS, ALONSO de ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO, PÉREZ SOLA GARCÍA MARTÍNEZ.

4 Cuestión controvertida, cuya posibilidad se plantea respecto de dos momentos procesales diferentes: antes de la toma en consideración o después. A favor se pronuncian, con más o menos matices, ALONSO de ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO, PÉREZ SOLA, CONTRERAS, ASTARLOA. GARCÍA MARTÍNEZ parece estar en contra, pero en cambio califica de realista la solución dada por la ley aragonesa sobre la materia.

cedimental menor), obviamente por considerarlas de poco interés desde el punto de vista doctrinal, a pesar de su relevancia práctica. Tanto estas cuestiones secundarias como las de mayor calado vuelven a estar sobre el tapete ante algunas de las recientes modificaciones de que ha sido objeto la legislación correspondiente (ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo, ley catalana 1/2006, de 16 de febrero), así como también debido a las recientes reformas estatutarias (vid. los Estatutos de Autonomía de Baleares, art. 15; Comunidad Valenciana, art. 30; Andalucía, art. 111), que en cierta medida han tenido alguna incidencia sobre la institución objeto de este trabajo.

Estos cambios recientes han introducido novedades, algunas de las cuáles suponen una revisión de los planteamientos que se habían asumido hasta ahora y justifican que se aborden nuevamente determinados aspectos de la institución.

II LA COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SUS LÍMITES

Las novedades acaecidas en el terreno autonómico por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular plantean una primera cuestión, cual es la determinar el margen de que disponen las Comunidades Autónomas para regular esta figura.

En cuanto que lo que se regula es una modalidad de iniciativa legislativa ante la asamblea autonómica, parece no haber duda de que se trata de un caso de ejercicio de la competencia de ordenación de una institución de autogobierno, asumida por todas las CCAA. Además la Ley Orgánica a la que se remite el art. 87.3 CE, si atendemos a la ubicación sistemática de esta remisión, sólo puede referirse a la iniciativa legislativa popular que se ejerza ante las Cortes Generales, no a la de carácter autonómico.

Ahora bien, por otro lado puede surgir la duda, en cuanto se halla implicado un derecho encuadrado dentro de las fundamentales, como es el de participación, ex. art. 23.1CE, lo que podría sustentar una cierta competencia estatal, puesto que el desarrollo directo de los derechos fundamentales corresponde al Estado por medio de ley

orgánica, según dispone el art. 81.1 CE. Tal es el criterio sostenido por BIGLINO, y del que quizás participaban los redactores del anterior Estatuto catalán cuando su artículo 32.6 *in fine* disponía:

“La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, al Consejo Ejecutivo o Gobierno y, en los términos que una ley de Cataluña establezca, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento de Cataluña se regulará por éste mediante ley, de acuerdo con lo que establece la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”

Una remisión en similares términos se contenía en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 33.2) y de la Comunidad Valenciana (art. 14.5), Canarias (art. 11.4), Castilla la Mancha (art. 12.1), Extremadura (art. 25), Galicia (art. 13.1), Murcia (art. 30.1), Navarra (art. 19.2) y País Vasco (art. 27).

Sin embargo, debemos recordar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido (a partir de la STC 5/1981, seguida por otras como la 37/1981, 137/1986, etc), con un razonamiento perfectamente lógico, que el artículo 81CE no contiene una cláusula de atribución competencial aislada, sino que debe ser interpretado en coherencia con los artículos que regulan el sistema de distribución de competencias (147, 148 y 149 CE completados por lo que disponga además el Estatuto de Autonomía correspondiente) por lo que si no se desprende de este marco específico una reserva a favor del Estado para regular la iniciativa legislativa popular, o sus aspectos básicos, no tiene porque sujetarse la legislación autonómica a lo que determine la ley orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular.

El único apoyo que podría encontrar una pretendida competencia estatal para regular la iniciativa legislativa popular frente a las asambleas autonómicas, si acaso, podría hallarse en el título establecido en el art. 149.1.1 CE. que le habilitaría para establecer una garantía de mínimos haciendo a esta materia objeto de una competencia compartida. Pero aunque este tipo de iniciativa legislativa pueda considerarse incluida dentro del derecho de participación, como una especificación del mismo,

debemos recordar que este derecho tiene un contenido y alcance determinado muy intensamente por la ley, o, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, se trata de un derecho de configuración legal, la cual puede producirse tanto a nivel general como a nivel autonómico, en consideración en este último caso, a la peculiaridad de las instituciones propias y de acuerdo con el marco competencial. El derecho de participación se proyecta sobre diversas esferas, estatal, autonómica, local, lo que excluye que puede ser objeto de una regulación general estatal, salvo cuando se trata de la participación electoral como considera por otra parte el artículo 81.1 CE.

Las leyes autonómicas pueden crear modalidades específicas del derecho de participación, incluso en el mismo ámbito parlamentario, sin supeditarse al modelo estatal, cuando se refiere a sus propias instituciones⁵. Entender que el Estado resulta habilitado en virtud de una competencia exclusiva ex. art. 149.1.1 CE para regular la iniciativa legislativa referida a todos los parlamentos autonómicos sería excesivo por cuanto ignoraría las singularidades organizativas propias del sistema institucional de cada Comunidad Autónoma, en el que los medios de participación pueden ser diversos, en modo y grado, y en los que incluso la falta de reconocimiento de este tipo de iniciativa puede venir compensada por la existencia de otros instrumentos o canales de participación política complementarios o auxiliares de la principal, y verdaderamente esencial, que se produce mediante las elecciones de los representantes populares. Si bien es cierto que el derecho a la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico puede inscribirse dentro del derecho fundamental de participación, ni surge del art. 87.3 CE, ni existe si no lo reconoce el Estatuto de Autonomía, o la ley autonómica correspondiente (como en el caso de Castilla León el único caso en el que el respectivo Estatuto de Autonomía no lo ha recogido). Así lo entiende el Tribunal Constitucional:

“Contrariamente a lo que sostiene, en efecto, la Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha no desarrolla las previsiones contenidas en el art. 87.3 de la CE, precepto que se refiere a la iniciativa legislativa popular en el ámbito del sector central del aparato del Estado, sino el art. 12.1 del Estatuto de Autonomía Castellano-Manchego. Pero limitación semejante no confiere al art. 87.3 de la CE y a la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo

5 Por ejemplo, la participación en el procedimiento legislativo que prevé el Reglamento del Parlamento de Cataluña, tras su reciente reforma en el art. 102.

(RCI 1984/842 y ApNDL 8434), reguladora de la iniciativa legislativa popular otro valor que el de genérica fuente de inspiración de la ordenación singular adoptada por la Comunidad Autónoma en la vertebración de la participación ciudadana a través de esta clase de iniciativa (...).

Forma parte, una vez reconocida su existencia y regulado su uso por el Estatuto y la Ley 2/1985, del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los anuncios públicos (art. 23.1 de la CE) (...) (F.J. 2, ATC 428/1989, de 21 de julio).”

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, ni por lo tanto el modelo que diseña, con sus limitaciones materiales y procedimentales, son necesariamente aplicables a estos casos. Cabe tener en cuenta que la misma Ley Orgánica tampoco pretende erigirse como norma ni tan siquiera supletoria a estos efectos (lo cual, de otro lado, sería sumamente discutible teniendo en cuenta el concepto jurisprudencial de supletoriedad). La ley estatal se produce en desarrollo de la misma remisión del art. 87.3 CE que establece, de acuerdo con TUDELA, una configuración constitucional de la iniciativa, sin prácticamente espacio para una regulación sustantiva de la ley, sino tan sólo procedimental. La remisión a la norma estatal establecida en el anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña, como también en el art. 12.1 del Estatuto de castellano-manchego, no resultaba obligada, sino producto de la voluntad del legislador estatuyente, que puede adoptar dicha norma como “fuente de inspiración” o no.

Si se entendiera que incumbe al Estado, en esta materia, garantizar la existencia del derecho a la iniciativa legislativa ante los parlamentos autonómicos y un “*quantum*” mínimo al amparo del art. 149.1.1, mientras no existiera la legislación estatal no existiría tal derecho, en abierta contradicción con la jurisprudencia constitucional y con la realidad del reconocimiento estatutario en la mayoría de los casos, corolario absurdo. Deben considerarse, por lo tanto, plenamente constitucionales las previsiones estatutarias que no se remiten a la legislación estatal en este punto, y por lo tanto, plenamente constitucionales las previsiones estatutarias que han suprimido la remisión existente con anterioridad.

En consecuencia, las limitaciones que imponga la legislación estatal no tienen por que ser reproducidas a nivel autonómico, que puede optar por una “modalidad” distinta de iniciativa si lo considera oportuno, posibilitando su ejercicio un grado mayor que aquélla (y el trecho a recorrer en este sentido es, aún, extenso, dada la cicatería de la ley estatal).

En coherencia con este planteamiento, en las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana no se han recogido las referencias a la legislación estatal, que en cambio sí figuraba en la anterior redacción estatutaria (criterio que no ha seguido la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

Descartada una sujeción, por razones constitucionales, de la legislación autonómica a la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular, sin perjuicio de la libertad del estatuyente para remitirse a dicha regulación, podemos entrar a examinar si existen otro tipo de límites, intrínsecos, que condicionan la posible legislación autonómica sobre esta institución.

Algunos de los límites materiales establecidos por el art. 87.3 CE que pesan sobre la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales son exclusivos de la misma y no resultan aplicables a la iniciativa autonómica, por razones competenciales claras.

Es el caso de la prohibición de que pueda regular materias propias de Ley Orgánica, puesto que se trata de una regulación que no podría acometer un parlamento autonómico (sin perjuicio de la posible complementación de la ley orgánica mediante la ley autonómica, cuando lo permite la distribución competencial, conforme la opinión jurisprudencial, vid. STC 37/1986). Tampoco podría intervenir en materia de la prerrogativa de gracia, ni sobre tratados internacionales (salvando la posibilidad de disponer de alguna competencia que permitiría a la Comunidad Autónoma desarrollar algunas actividades fuera del territorio español, el “treaty making power” queda excluido de la competencia autonómica, según la jurisprudencia constitucional; vid. STC 65/1994).

Una consideración diferente merece la exclusión de la iniciativa legislativa popular en materia tributaria. Parece muy justificable que la Constitución disponga esta pro-

hibición, porque facilitaría la utilización demagógica de la institución y situaría al Gobierno en la posición difícil no tanto de defender una determinada ordenación y política tributaria, sino de oponerse explícitamente a una parte, reconocida formalmente, de la ciudadanía; ahora bien, que el criterio adoptado por la Constitución sea el más razonable, y deseable, no supone necesariamente entenderlo aplicable a la iniciativa legislativa de ámbito autonómico, pues no se desprende que deba ser así ni del régimen constitucional de los tributos, ni de características intrínsecas a éstos que requieran tal prohibición. La reciente reforma de la regulación de la iniciativa popular en Cataluña ha mantenido el criterio de vedar “las materias tributarias” a este tipo de iniciativa legislativa, por tanto, por ser lo más razonable.

Existen otras materias no expresamente excluidas en el art. 87.3 CE, pero cuya exclusión se desprende con facilidad de la misma Constitución, como son la reforma constitucional y los presupuestos generales del Estado y sus modificaciones, casos en los que la iniciativa está reservada a otros sujetos. Ninguna de ellas se puede producir en el ámbito autonómico (y en el caso de la reforma de constitucional, el Alto Tribunal ha entendido que ni tan siquiera valdría la iniciativa dirigida al parlamento autonómico para que éste ejerciera, a su vez, ante las Cortes Generales la iniciativa que la Constitución si le reconoce, como maniobra que pretende burlar el impedimento derivado del artículo 166 CE, vid STC 76/1994)⁶.

Obviamente, otro límite infranqueable para la iniciativa legislativa popular autonómica es el competencial. No cabe presentar por esta vía una proposición de ley que tampoco sería admisible por medio de las restantes modalidades de iniciativa. Algunas leyes autonómicas reguladoras de la I.L.P. han recogido esta exclusión expresamente, pero está claro que la misma existe aunque no se establezca así, sin perjuicio de que sea preferible una determinación expresa, para ofrecer más claridad de los destinatarios de la ley. Respecto de este límite, no obstante volveremos más adelante, al considerar la jurisprudencia constitucional favorable a la admisibilidad de las proposiciones de ley, a fin de favorecer un debate público y la posibilidad de subsanación mediante enmiendas.

⁶ Criterio criticado por RALLO, en cuanto excesivamente restrictivo, ya que la iniciativa continúa dependiendo de la Asamblea parlamentaria ante la que se ejerce (lo que supone considerar a la iniciativa popular como una especie de derecho de petición cualificado).

Los límites, o si se prefiere, materias vedadas, a la iniciativa legislativa autonómica que acabamos de ver pueden sintetizarse mediante la fórmula que utiliza la ley catalana “Pueden ser objeto de la iniciativa legislativa popular las materias sobre las que la Generalidad tiene reconocida su competencia y el Parlamento puede legislar, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de autonomía reserva a la iniciativa legislativa exclusiva de los diputados, los grupos parlamentarios o el Gobierno, de los presupuestos de la Generalidad y de las materias tributarias” (art. 1).

Esta redacción tiene la ventaja de ser omnicomprensiva utilizando unos términos claros, aunque algunos podrían reprocharle que adolezca de excesiva indeterminación o que requiera mayor concreción que puede ser conveniente cuando de lo que se trata es de acercar la sociedad al parlamento y por ello posibilitar el conocimiento asequible del alcance exacto de la ley. Este reproche podría estar justificado si efectivamente existiera una relación extensa de supuestos reservados a la iniciativa exclusiva de los diputados por el Estatuto de Autonomía (¿y qué sucede si la reserva se establece mediante una ley ordinaria? ¿Debería entenderse que la ley que lo estableciera modifica implícitamente la Ley 1/2006?), pero tan solo se contempla el caso del presupuesto de la Generalidad, ya recogido en el mismo artículo citado, por lo que pierde sentido la fórmula utilizada.

También parece lógico plantearse otro posible límite a las iniciativas legislativas populares: la inconstitucionalidad de la regulación propuesta; y para el caso de las de ámbito autonómico habría que añadir la antiestatutoriedad. No obstante, este límite dista de ser claro. Cuando se trata de otro tipo de iniciativas, cualesquiera de los contempladas en la Constitución y en los Estatutos, se ha considerado que la “aparente invalidez” no constituye un impedimento para su admisión a trámite, salvo que expresamente se recoja de esta manera en el reglamento parlamentario, y habida cuenta de que el trámite de enmienda puede subsanar este defecto (vid. STC 95/1994, de 21 de marzo, y STC 124/1995, de 18 de julio). No sólo por este razonamiento, sino que también, la jurisprudencia constitucional opina que debe favorecerse el debate público, en el pleno de la cámara, de una propuesta legislativa en el que la posible inconstitucionalidad o antiestatutoriedad puede ser un argumento más en contra de la misma (en el trámite de toma en consideración, o en el debate de una enmienda a la totalidad si se tratara de un proyecto de ley, caso que no ha examinado la juris-

prudencia constitucional pero al que podría aplicarse el mismo criterio). Además, la misma consideración debería hacerse en el supuesto de que la regulación contenida en una proposición de ley presentada a través de una iniciativa legislativa popular adoleciera de un vicio de incompetencia. Si no resulta justificado establecer diferencias entre las proposiciones de ley por su origen, estos defectos de posible invalidez de la ordenación propuesta (bien sea por contradecir la Constitución, el Estatuto o el sistema de competencias fijado por el bloque de la constitucionalidad) no deberían constituir una causa de inadmisión tampoco cuando se trata de las que proceden de una iniciativa legislativa popular. Esta tesis, sin embargo, creo que no puede sostenerse en términos absolutos, sino que está sujeta a importantes matizaciones. Por una parte, si la iniciativa legislativa constituye una especie del derecho de participación, la ley dispone de una amplia capacidad de configuración, que permite incluir como causa de inadmisión el defecto de posible invalidez (y así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional en el caso concreto de las ILP, vid STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3º; y ATC 304/1996, de 28 de octubre, FJ 1º). Por otra parte, aunque la ley no lo disponga así, cuando la posible invalidez es flagrante y constituye un aspecto básico o principal de la regulación propuesta (cuya enmienda o modificación desfiguraria, en consecuencia, dicha regulación, despojándola de su razón de ser), creo que sería razonable acordar su inadmisión sin riesgo de lesión del derecho fundamental. Este criterio sería coherente con la jurisprudencia constitucional sobre la admisión de proposiciones de ley, a pesar de que deja en manos de la Mesa de la cámara correspondiente la valoración sobre el posible vicio de la proposición de ley, lo cual es lógico dada la función que le corresponde a éste órgano en nuestro ordenamiento jurídico, reglada respecto de documentos y actuaciones parlamentarias, como ha recogido la jurisprudencia constitucional (también respecto de la iniciativa legislativa popular, ha indicado que la valoración de la Mesa es jurídica, no de oportunidad, vid. ATC 304/1996, de 28 de octubre, FJ 1º).

La reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha reconocido la iniciativa popular también para la reforma estatutaria (art. 222.1 a), posibilidad hasta ahora inédita, y que permitiría admitir aquellas proposiciones cuyo contenido fuera “antiestatutario” considerándolas en realidad como iniciativas de reforma del Estatuto, aunque también parece lógico, en este caso, reconocer a la Mesa la facultad de advertir al proponente el verdadero carácter del contenido de la proposición a fin de que en

la misma se reconozca de forma expresa su alcance (con las correspondientes adaptaciones técnicas) dado que, además, el número de firmas de apoyo que requiere es mucho mayor que si se tratara de una ley, pues son 300.000, en lugar de 50.000 (la previsión estatutaria determina el plazo para la recogida de esta cantidad de firmas y no se ha desarrollado, en una ley propia específica o adaptando la ley autonómica 1/2006).

III TITULARIDAD DE LA INICIATIVA

Un aspecto que hasta recientemente no había suscitado cuestión alguna, y se podría decir que gozaba de una práctica unanimidad en la regulación, es la de la titularidad de la iniciativa. La misma se reconocía a los ciudadanos (debía entenderse, por lo tanto, personas de nacionalidad española), mayores de edad e inscritos en el censo electoral (requisito formal éste, que no es sino consecuencia de las dos primeras condiciones), que en el caso de las iniciativas autonómicas debe referirse a alguna de las provincias de las Comunidades Autónomas. Los autores que han comentado este aspecto han considerado que se trata de requisitos lógicos, propios del derecho de participación (respecto del cual el art. 13 CE ya contempla restricciones o exclusiones, en el caso de los extranjeros). Parece, además, que debe existir una correlación entre el derecho a elegir el parlamento y el derecho a pretender condicionar la actividad de éste, obligándolo a pronunciarse sobre la necesidad de una legislación. Si la iniciativa popular se considera un instrumento que debe entenderse como complemento de la institución parlamentaria, a la que ni sustituye ni con la que se enfrenta, no debería tener una legitimidad distinta o atribuirse a un sujeto de diferente calidad o composición; si fuera así, un posible enfrentamiento o divergencia podría verse como una contraposición entre dos legitimidades, aunque una de ellas, la parlamentaria, sea superior. Asimismo, si quienes apoyan la iniciativa son los mismos que pueden elegir el parlamento, disponen de la capacidad para, en un momento posterior, reprochar a la institución su actuación frente a dicha iniciativa por medio de las elecciones.

¿Qué legitimidad pueden pretender expresar frente al parlamento personas que no pertenecen al grupo de los que integran o materializan la soberanía? Incluso es habi-

tual definir en los manuales al uso la iniciativa legislativa popular como un derecho que corresponde a una fracción del cuerpo electoral (y en derecho comparado su reconocimiento parte de este criterio), en cuanto institución que complementa la democracia representativa partiendo de sus mismas bases.

Frente a este punto de vista, sin embargo, caben también consideraciones en sentido opuesto. Debemos recordar que la iniciativa legislativa popular se trata, en primer lugar, de un derecho de configuración legal, luego el margen de que dispone el legislador es muy amplio. La misma Constitución se refiere sólo a “500.000 firmas acreditadas” (aunque podría sostenerse que presupone que de electores). Además, en el ámbito administrativo, se ha admitido en diversas leyes que puedan ejercer el derecho de participación personas a las que no se les exige que tengan la nacionalidad española (bien en órganos de representación sectorial a título individual o en representación de determinadas entidades, bien en órganos asesores), aunque respecto de este argumento puede objetarse que la naturaleza del órgano ante el que se ejerce el derecho de participación es sustancialmente distinta, de la de un parlamento que encarna la soberanía popular. También podría aducirse a favor de la extensión del derecho que la iniciativa legislativa popular no puede mezclarse con la participación política que tiene lugar mediante las elecciones, si bien confluyen en el mismo órgano, porque tienen una significación diferente (soslayando el posible inconveniente que podría derivarse del artículo 13.2 CE). Mediante la iniciativa popular, la participación no tiene carácter político, no postula una ideología o un programa de gobierno, sino que se ciñe a la petición de una actuación legislativa concreta (por lo que a veces se la ha identificado con el derecho de petición, que no se restringe a los españoles a pesar de la dicción literal del art. 29.1 CE, según entiende la jurisprudencia constitucional), lo que le daría un carácter de expresión “formalizada” de una reivindicación social, o de un sector de la sociedad, que se comunica al órgano de representación popular para que éste, si lo cree oportuno, con su valoración “política”, actúe. Además, otros derechos que podrían incluirse dentro de la categoría genérica de los de participación, como los de reunión y de manifestación, o de asociación, también se extienden a los extranjeros, con residencia legal, no sólo por reconocimiento de la ley, sino porque así se desprende de la Constitución. Aunque respecto a la iniciativa popular no resultaría exigible una consideración similar dado que no aparece reconocido directamente como derecho fundamental, no existe tam-

poco un impedimento constitucional para que la ley que lo configura lo extienda a los extranjeros. Finalmente, puede considerarse que el reconocimiento del derecho de los extranjeros a suscribir una iniciativa legislativa sirve, en cierta medida, a mejorar su integración social con la comunidad. Se asumiría así una concepción de la ciudadanía no dogmática, más amplia que la tradicional, como han defendido LUCAS o CASCAJO⁷.

Es cierto, no obstante, que los detractores de esta ampliación del derecho pueden considerarla peligrosa, desde un punto de vista político, puesto que permite la presentación de iniciativas impulsadas básicamente por grupos de extranjeros, con cierta facilidad, incluso, cuando existe una importante concentración de los mismos en una zona determinada del territorio, (hecho que sucede, como sabemos), lo que puede dar lugar, al contrario de lo que pretende la medida, a aumentar la división entre comunidades y, quizás, la xenofobia.

Otra posibilidad de extensión del derecho a suscribir iniciativas legislativas, y que constituye una de las novedades destacables de la ley catalana 1/2006, consiste en reconocérselo a los menores comprendidos entre los 16 y 18 años. Si se tratara sólo de nacionales cabrían escasas dudas respecto de la constitucionalidad de esta norma, (tan sólo desde la posición restrictiva que entiende que este derecho debe ceñirse estrictamente a los miembros del cuerpo electoral en el momento de la formulación de la proposición o de su firma) pues no se discute prácticamente que a los menores se les pueda reconocer, mediante ley, el ejercicio de derechos determinados, como de hecho el ordenamiento ya dispone en algunos casos, sin que ello pueda entenderse como una modificación del límite de la mayoría de edad, fijada en el art. 12 CE (incluso se ha llegado a plantear la posibilidad de rebajar, también hasta los 16 años, el límite de la mayoría de edad por lo que se refiere al derecho de sufragio). La justificación de la norma se halla no solo en el reconocimiento de la capacidad o del criterio o sentido necesario a los jóvenes a partir de los 16 años, sino también en la consideración de que se trata de una medida útil para fomentar su participación política. Además, se trata de un grupo de personas que en un plazo no

7 Vid. J. de LUCAS MARTÍN, *Constitución y ciudadanía en "La Constitución a examen"*, Universidad Carlos III, Madrid 2004; y J. L. CASCAJO CASTRO, *Breves notas sobre el concepto de ciudadanía en "Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual"*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Valencia, 1997.

excesivamente largo se convertirán en electores. Cuestión distinta es la que plantea la inclusión dentro de este grupo también a los extranjeros de la misma edad, con residencia legal, lo que puede suscitar las mismas dudas, respecto a su constitucionalidad, que se han expuesto con anterioridad, respecto de la extensión del derecho a los extranjeros, en general, ante las que cabe, por lo tanto, las mismas respuestas.

Una dificultad de orden práctico que se deriva de la extensión de la posibilidad de suscribir (y por lo tanto, también promover) a extranjeros y menores entre 16 y 18 años, en los términos expuestos, se refiere al proceso de validación de las firmas. Cuando se reduce sólo a los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral el derecho a presentar esta clase de iniciativas legislativas, la comprobación de que los firmantes cumplen los requisitos resulta facilitada mediante la simple consulta de dicho censo electoral. Un solo documento, por provincia (que permite detectar los duplicados fácilmente), y una autoridad certificante, pues. En cambio, si se admite la firma de los extranjeros, éstos no figuran en el censo electoral, por lo que no hay más remedio que acudir al Padrón de Habitantes correspondiente para comprobar su residencia en un municipio de la Comunidad (ya que la residencia legal resulta acreditada por el documento correspondiente, que debe exigirse en el acto de la firma). Ello obliga a dirigirse a, quizás, multitud de ayuntamientos, en solicitud de la certificación de inscripción en el Padrón, sin perjuicio de que durante el proceso de recogida de firmas puedan producirse cambios de domicilio, (que producirán tanto problemas para la certificación, cómo, incluso podrían posibilitar duplicados de firmas).

Así ha llegado a entender algún autor (CONTRERAS, pág. 75) que el requisito de la inscripción en el censo tenía por finalidad “facilitar los trámites de recogida de firmas”, facilidad que se vería afectada con la extensión del derecho pues no existe otro mecanismo equivalente en simplicidad.

La ley catalana ofrece, sin embargo, un procedimiento para resolver estas dificultades de documentación, que es el de admitir la certificación de inscripción expedida por el Instituto de Estadística de Cataluña, que reúne la información que recoge el Padrón de Habitantes de todos los municipios catalanes, y puede decirse, por lo tanto, que sustituye la labor que desarrolla la Oficina del Censo Electoral a estos efec-

tos incluyendo a extranjeros y menores hasta 16 años (éstos últimos, no obstante, cabe recordar que también aparecen incluidos en el censo electoral).

IV CAUSAS DE INADMISIBILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Como ya se ha mencionado, la primera ley reguladora de la iniciativa legislativa popular en nuestro país, que fue la estatal y sirvió de modelo, en general, para las posteriores leyes autonómicas, añadió nuevos obstáculos a los de por sí importantes establecidos en la Constitución para el impulso de iniciativas legislativas de este tipo. Aunque la reforma de la Ley Orgánica 3/1984 operada mediante la Ley Orgánica 4/2006 ha modificado las causas de inadmisibilidad, con el fin de favorecer el ejercicio del derecho, reduciéndolas, la mejora en este sentido ha sido pequeña.

Se ha suprimido la letra f), del artículo 5, apartado 2 de la anterior ley, que contenía como causa de inadmisibilidad “la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular”, restricción que era a todas luces excesiva, no tanto porque facilitaría la obstrucción de una iniciativa popular “antipática” o conflictiva para la mayoría parlamentaria, que podría anticiparse ante el conocimiento o la previsión de la presentación de esta iniciativa (situación poco probable, seguramente y que obligaría a acelerar la tramitación de la proposición no de ley) sino por la generalidad de los términos empleados (“... que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular”, lo que permite establecer una conexión de forma muy laxa si se quiere), y además porque carece de sentido que una declaración política parlamentaria, la resolución aprobada, que no es norma ni lo pretende condicione una posible regulación legal posterior (que la misma mayoría parlamentaria incluso podría estimar necesaria en el momento posterior de debatir la proposición de ley presentada a través de la iniciativa legislativa popular).

Se ha suavizado también la causa que recogía la letra c) del mismo precepto, la cual determinaba la inadmisión de las proposiciones que versaran sobre “materias diversas carentes de homogeneidad entre sí”, al establecerse ahora que se trate de “materias manifiestamente distintas”, restringido algo más la discrecionalidad de la Mesa al

valorar la existencia de una causa de este tipo que, por otra parte, no es causa de inadmisión en las otras clases de iniciativa legislativa; (y existe más de un ejemplo de leyes cuyo contenido es heterogéneo, en ocasiones justificadamente, pues existe una razón que enlaza las distintas regulaciones y además para los directos destinatarios puede ser útil o bien facilitar la comprensión del texto debe admitirse que en otras ocasiones tal razón no es tan evidente). ¿Por qué constituye una causa de inadmisión en el caso de las iniciativas legislativas populares y no en otros casos? El posible defecto de técnica legislativa lo sería tanto para unas como para otras y podría utilizarse como un argumento para justificar un voto contrario en la toma en consideración. Quizás podría hallarse un motivo para mantener esta causa de inadmisión en la voluntad de evitar en el firmante de la proposición de ley una posible confusión, es decir, para evitar que se forme una idea equivocada sobre el contenido y el propósito de la norma propuesta a conciencia de una lectura superficial. Aún si se entendiera así, considero poco justificado el mantenimiento de esta causa de inadmisión por cuanto entraña una diferencia discriminatoria respecto de las otras modalidades de iniciativa al permitir un margen de apreciación a la Mesa (a pesar de que ahora la diversidad de contenido debe ser “manifiesta”) que en los otros casos no se da y de la misma manera que respecto de éstas debería admitirse que la regulación propuesta pueda afectar a materias distintas, ni existir una identidad de razón que las relacione.

Frente al escaso avance que ha supuesto la modificación del modelo estatal, la ley catalana 1/2006 ha sido más favorable a la iniciativa popular, eliminando este tipo de causa respecto de la anterior ley. Pero es más, ha dado también un tratamiento diferente a otro supuesto que en la ley estatal se configura como causa de inadmisión. Me refiero a la existencia en la cámara (en cualquiera de las dos, en el ámbito estatal) de un proyecto o proposición de ley “que verse sobre el mismo objeto”. Mientras que en el caso estatal, si dicha proposición o proyecto se hallan ya en el trámite de enmiendas, conlleva la inadmisión automática de la iniciativa legislativa popular (art. 5, 2, d), en el caso catalán la posible coincidencia de iniciativas determina una acumulación de las mismas y obliga a su tramitación conjunta (art. 6.3). Esta regulación, no obstante, no está exenta de problemas.

En primer lugar, la ley catalana permite una mayor posibilidad de concurrencia al entender que la misma se produce al referirse ambas iniciativas en curso a las mismas "materias", lo que puede abarcar una mayor amplitud de supuestos que los considerados en la norma estatal, que emplea el término "objeto", más concreto que el de "materia", y dada la amplitud con que se ha manejado entre nosotros este último término. Cabe suponer, sin embargo, que la Mesa del Parlamento catalán utilizará con prudencia, y no extensivamente pues, la capacidad que le atribuye la norma, debido a sus graves consecuencias. Y utilizo el calificativo "grave" porque dicha "acumulación" realmente puede resultar muy perjudicial para la iniciativa a la que se vincula, o con la que concurre, la iniciativa popular, como veremos seguidamente.

Aunque el reglamento del Parlament de Catalunya no recoge la figura de la "acumulación" y la tramitación "conjuntas" en el procedimiento legislativo, puede deducirse con facilidad que de lo que se trata es que ambas iniciativas compartan ponencia y los sucesivos trámites (informe, dictamen) lo que pese a estar justificado en una inicial consideración, puede frenar la velocidad de la tramitación de aquélla que resulta menos conflictiva y sencilla de tramitar, que resultaría así perjudicada. Pero éste sería un efecto de menor gravedad, asumible en aras de la coherencia (que podría preservarse también aunque la tramitación no fuera conjunta, si de lo que se trata es de evitar las repeticiones o duplicidades en la regulación, además de establecer un sistema de remisiones acertado). Más perjudicial puede ser el hecho de que esta tramitación conjunta se acuerde cuando la iniciativa no popular (tanto proyectos como proposiciones, recordemos) se encuentra en una fase avanzada de su tramitación y ésta deba verse suspendida hasta que la iniciativa popular la "alcance", puesto que, y este es el aspecto más negativo, se establece que la tramitación conjunta debe acordarse en la fase de admisión a trámite de aquella iniciativa popular, es decir, cuando aún no se ha iniciado el proceso de recogida de firmas. Ello significa que el proyecto de ley o la proposición de origen parlamentario (o municipal o comarcal) deberá esperar para continuar su tramitación a que transcurra el plazo para recogida de firmas, y si éstas se han conseguido, además, el tiempo necesario para su recuento y validación por la Junta Electoral, remisión al Parlamento y superación del debate y votación de las enmiendas a la totalidad. En consecuencia, la iniciativa "no popular" queda paralizada por un plazo de al menos cinco o seis meses, periodo que sería suficiente (salvo textos muy complejos) para su aprobación si no

se diera la circunstancia de la acumulación. Incluso el efecto podría ser más pernicioso, si durante ese plazo se disuelve la cámara, con la consiguiente caducidad de la iniciativa (lo que no se daría en el caso de la popular). Para salvar tan grave consecuencia, parece necesario interpretar el art. 6.3 de la ley catalana en el sentido que la acumulación entre iniciativas debe acordarse por la Mesa cuando la de origen popular ha cumplido las condiciones establecidas para poder ser tramitada en la cámara como proposición de ley, es decir, cuando las firmas necesarias se han reunido, comprobado y contado, y se ha superado, si es el caso, la enmienda a la totalidad. Puede ser que durante ese período la otra iniciativa haya llegado a convertirse en ley y si es así, las enmiendas a la de origen popular pueden tratar de conciliar ambas regulaciones para evitar las duplicidades innecesarias o las incoherencias (no necesariamente contradicciones, y puede existir la voluntad de que la nueva regulación en algún punto sustituya o derogue a la anterior), pero es la única interpretación lógica antes que la de permitir paralizar la tramitación de un proyecto o proposición por otro que incluso puede fenecer en el camino si no consigue cumplir las condiciones, reunir las firmas necesarias para ser tramitada en el Parlamento. La dicción literal del art. 6.3 de la ley catalana no impide esta interpretación aunque esté situada en un artículo cuyo título (“Admisión a trámite”) podría dar a entender que la acumulación de tramitaciones debe acordarse en el momento inicial, previo a la fase de recogida de firmas.

Recordemos que, como ya se ha comentado anteriormente, la ley catalana 1/2006 ha reducido las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular a tan solo aquellas sobre las que la Generalidad carezca de competencias, las “materias tributarias” y a aquellos casos en los que la iniciativa está reservada a otros sujetos por el mismo Estatuto de Autonomía, lo que se limita al proyecto de ley de presupuestos ya mencionado en el mismo precepto, por otra parte; en consecuencia no quedan excluidas las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía (respecto de las que se ha establecido un cierto paralelismo con las leyes orgánicas, al requerir para su aprobación la mayoría absoluta de la cámara en una votación final única sobre el conjunto del texto, según el art. 62.2 EAC). Estas restricciones son casi las mínimas a las que pueden sujetarse la iniciativa legislativa popular, y por lo tanto la norma catalana se sitúa en el extremo opuesto al modelo estatal imperante hasta la modificación de la ley orgánica 3/1984, camino que pueden seguir las Comunidades

Autónomas en la medida que para ellas no rigen las limitaciones impuestas en el art. 87.3 CE para las iniciativas de ámbito estatal (en el bien entendido que algunas de estas restricciones pesan sobre cualquier ley autonómica sea cual sea su origen).

Incluso, en la misma línea favorecedora de esta clase de iniciativas legislativas, la ley catalana 1/2006 faculta expresamente a la Mesa del Parlamento para ofrecer a los promotores la posibilidad de enmendar una iniciativa defectuosa, en la fase de admisión a trámite. La misma posibilidad, podría pensarse, se contempla en la ley estatal, pero con una diferencia que puede considerarse más beneficiosa para la iniciativa popular en el caso catalán. En éste último, la posibilidad de enmienda de una proposición defectuosa no se ciñe a los aspectos formales, como sucede en la ley estatal, art. 5.2 b, sino que se recoge como una posibilidad que no distingue entre clases de defectos (como, en cambio, se establecía en la ley predecesora en el mismo sentido que la ley estatal); puede pensarse que esta posibilidad sólo tiene sentido en relación con los defectos formales, pues en relación con los de fondo o contenido la posibilidad de enmienda supondría una modificación substancial de la proposición, pero no tiene porque ser así. Es posible que el defecto de fondo, una invasión en materia presupuestaria, o una extralimitación competencial, sea subsanable sin que ello se entienda como una alteración substancial de la proposición. En todo caso, son los promotores los que deberán juzgar si pueden asumir la corrección del defecto advertida por la Mesa (que debe limitarse a indicar el defecto impeditivo de la admisión y su consideración de subsanable, a mi entender). Se trata, en definitiva, de una previsión que no cierra la comunicación entre la Mesa y los promotores (y por ello, creo, mejora la imagen de la cámara ante éstos), frente a la situación que provoca la regulación estatal, que no deja otra salida que volver a presentar la iniciativa, como si se tratara de otra completamente nueva si se la desproveye del defecto que impide su admisión.

V LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS PROPOSICIONES PRESENTADAS A TRAVÉS DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Es en este apartado donde las leyes autonómicas se habían atrevido a ir más lejos que el modelo estatal, al disponer, algunas de ellas (Aragón, Galicia, Baleares y Canarias) que un miembro de la comisión promotora intervenga durante el trámite

de toma en consideración para efectuar la defensa de la proposición de ley. Pues bien, también se ha producido un avance en la modificación de la Ley Orgánica 3/1984, en este punto, que puede propiciar, dada su adopción como referente por la mayoría de las leyes autonómicas, su extensión más allá del ámbito estatal. El actual artículo 12.3 de la ley orgánica reguladora, en la redacción actual establece que en los reglamentos de las cámaras se puede “contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”. La remisión a los reglamentos está justificada puesto que son las normas que por reserva constitucional deben ocuparse de regular este aspecto, aunque tampoco debería considerarse como un defecto grave de extralimitación material que una ley de estas características disponga como necesaria la intervención ante la Cámara de un representante de la Comisión promotora en el concreto trámite de la toma en consideración, en cuanto se trata del momento más lógico, y de otro lado se está regulando un derecho, de los ciudadanos.

La posibilidad de intervención queda supeditada, luego demorada, a la correspondiente adaptación de los reglamentos parlamentarios. Cabe decir que esta posibilidad podría haberse adoptado sin necesidad de recogerla en la ley (o en las leyes respectivas en el ámbito autonómico) incorporándola directamente en dichos reglamentos. Su inclusión en la ley, sin embargo, permite a los interesados en promover una iniciativa conocer con mayor facilidad el contenido de su derecho. Nótese que en la ley estatal se habla de “persona designada” por la comisión promotora, por lo que no se obliga a que sea un miembro de la misma (como en cambio se determina en Aragón), y le da mayor margen a aquélla para escoger la persona más adecuada, por sus dotes oratorias o conocimiento especializado, y que puede perfectamente no ser miembro de la comisión promotora. En el ámbito catalán, la reforma ha seguido una línea similar, pero también ha ido más lejos, no sólo en la reforma de la ley sino también en la nueva regulación adoptada en la reciente reforma del reglamento parlamentario, cuya tramitación fue prácticamente paralela, lo que explica la coordinación entre ambos textos. La primera novedad, muy destacada, se deriva de la supresión del trámite de toma en consideración. Había sido éste un punto controvertido en la doctrina, contando con autores partidarios de la supresión del trámite en el caso de las iniciativas legislativas populares (SANTAMARIA ALONSO y MARTINEZ FERRERO, TORRES DEL MORAL) frente a los que han defendido la opción legal (PUNSET, SANTAOLALLA, CONTRERAS).

Pues bien, la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña se atreve a ir más allá porque suprime el trámite de toma en consideración con carácter general, para todas las proposiciones de ley, igualándolas, prácticamente, en cuanto a tramitación, con los proyectos de ley. Es posible que para los partidarios de la aplicación del trámite de la toma en consideración a las iniciativas populares, el criterio adoptado en Cataluña sea más justificable, por ser coherente no mantenerlo para las mismas si se suprime con carácter general. La equiparación con los proyectos de ley suprime la ventaja de que disfrutaban los mismos, que presuponía su asunción por la cámara por cuanto proceden del Gobierno (al que se le reconoce el principal protagonismo en el proceso político), que cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Ahora, en cambio, podría decirse que se extiende la presunción de asunción por la Cámara a todas las iniciativas legislativas, salvo que se presente y apruebe una enmienda a la totalidad. Asimismo, los proyectos y las proposiciones de ley deben pasar por un debate de totalidad (sin votación, al margen de la posible enmienda a la totalidad) como fase previa a la ulterior tramitación. Lo mismo sucede, pues, en el caso de las iniciativas populares: Deben someterse a un debate de totalidad, sin votación, salvo que se presente una enmienda a la totalidad, caso en el que resulta obligado pronunciarse al respecto (art. 105 RPC).

Durante dicho debate interviene, al principio, para presentar la iniciativa, un “miembro de la comisión promotora” (aquí si existe un límite para la misma, a diferencia de la regulación estatal y de otras Comunidades Autónomas). Debe señalarse que se conserva, no obstante, un trámite que diferencia aún a proyectos y proposiciones de ley entre sí y que puede obstaculizar la tramitación de éstas últimas, incluidas las de origen popular, y es el del veto o conformidad del Gobierno a tal tramitación por razones presupuestarias (art. 102.2 RPC). Tal veto puede determinar la muerte de la proposición, sin debate público alguno, una vez realizado el esfuerzo de recoger las firmas necesarias. Sin embargo, debemos recordar que una de las causas de inadmisión de la proposición, en el momento inicial de su presentación y antes del inicio del proceso de recogida de firmas, es que esta se refiera a los presupuestos de la Generalidad, por lo que debe aceptarse que ya se ha superado un primer filtro a estos efectos (aunque parlamentario, no gubernamental) si la Mesa la ha admitido, y puede suponerse entonces que este veto “presupuestario” no se producirá (no es una garantía plena porque aunque la conformidad del Gobierno no se

solicita respecto de todas las proposiciones, sino sólo de aquellos respecto de los cuales la Mesa juzgue necesario, el Gobierno continúa facultado para oponer su disconformidad con la tramitación si no ha sido consultado hasta dos días antes del debate de totalidad, si bien corresponde a la Mesa adoptar la decisión definitiva sobre dicha disconformidad).

Además de la supresión de la toma en consideración, el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña ha introducido otros cambios en el procedimiento legislativo, con la finalidad de mejorar su comunicación con la sociedad, y “actualizar” su relación, una de las cuales ha sido contemplada en la Ley 1/2006, sin perjuicio de que encuentre su desarrollo y concreción en el Reglamento. Me refiero a la participación posterior de la comisión promotora en el trámite de “comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales, antes de abrir el período de enmiendas al articulado” (art. 14.2, de la Ley 1/2006), desarrollado en el artículo 106 RPC. Ahora bien, este trámite de comparecencias, establecido para conocer las opiniones de grupos o entidades sociales sobre el proyecto o proposición, entre los que puede encontrarse la comisión promotora, no es obligatorio, y sólo se abre si lo solicitan los grupos parlamentarios; además, la comisión promotora ya ha intervenido con ocasión del debate de totalidad, por lo que no tiene por qué intervenir nuevamente si su presencia no es solicitada. En cambio, tiene más sentido una nueva intervención de la comisión promotora al final del procedimiento, cuando la mayor parte de las enmiendas, probablemente, ya se han incorporado y resta la votación final del texto del dictamen o proposición y de las enmiendas a las que la mayoría opone más resistencia o respecto de las que resulte más difícil el acuerdo. Por ello, el reglamento dispone (art. 112 RPC) que el debate en el pleno de la cámara, como fase final de la tramitación, se iniciará con la intervención de un miembro de la Comisión Promotora (en el que valorará el resultado del proceso de negociación y discusión de la proposición seguido hasta entonces), miembro que, sin embargo, ya no intervendrá en el debate posterior sobre las enmiendas subsistentes (aunque cabe suponer que expresará su opinión sobre las mismas). Esta regulación ejemplifica como desde el reglamento parlamentario es posible establecer medios de participación de los promotores de una iniciativa popular en la tramitación parlamentaria y en consecuencia un cierto diálogo público con los representantes parlamentarios sin menoscabar el papel y la función de éstos.

Un último aspecto de la tramitación parlamentaria de las iniciativas populares es el que se refiere a su posible retirada. Desde la doctrina se ha postulado la conveniencia de contemplarla, pese a las dificultades teóricas que puede presentar (¿quién tiene legitimidad para juzgar el alcance de cambios sufridos por la proposición en su tramitación y decidir su retirada, la Comisión o los firmantes? si fueran éstos últimos, ¿los mismos o un número significativo?). Hasta ahora, sólo la ley aragonesa recogía la posibilidad de que la comisión promotora solicite la retirada si entiende que alguna de las enmiendas introducidas desvirtúa el “objetivo de la iniciativa”. La reforma de la Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa popular no ha recogido tal posibilidad y entiendo que no se trata de una materia estrictamente reglamentaria, por lo que podía haberlo hecho. Tampoco lo ha previsto la Ley catalana 1/2006, pero en cambio si lo ha introducido el nuevo Reglamento del Parlamento, cuyo art. 116 habilita a la Comisión Promotora a solicitarla hasta el momento anterior a la votación en el pleno. Esta facultad se reconoce sin ninguna condición o necesidad de justificación (cabe suponer que debido a una alteración que la comisión considere esencial), lo que evita el problema de valorar la adecuación de la decisión de la comisión a un concepto jurídico necesariamente indeterminado, aunque no dejará de hacer discutible dicha decisión en determinados casos (quien podría evitar que adopte la decisión más movida por motivos políticos y no tanto en base a los criterios que impulsaron su actuación inicialmente y que pudiera justificar el apoyo de los firmantes, ¿cómo se asegura que no defrauda la voluntad o las expectativas de éstos?). A pesar de la amplitud con que se reconoce la facultad de la comisión promotora, debemos señalar por el art. 116 RPC la habilita para “solicitar” la retirada, no para acordarla o imponerla a la cámara; en la regulación anterior del procedimiento legislativo no se contemplaba esta posibilidad porque se entendía que con la toma en consideración la cámara asumía como propia la iniciativa, pero ahora con la desaparición de aquel trámite, parece suponerse que tal asunción no es necesaria. ¿Quién tiene el poder de disposición sobre la iniciativa en trámite? ¿Qué voluntad prevalece, la originaria, que pone en marcha el procedimiento, o la final, que corresponde a la cámara, que es titular del poder de decisión para bien o para mal, sobre la iniciativa? Cuestión que deja pendiente el reglamento aunque parece consistente interpretar que dado que en otros casos se ha reconocido la capacidad del Parlamento para retirar proposiciones en trámite, mediante acuerdo y no solicitud (arts. 127 y 184 RPC), y dado que los redactores del reglamento eran perfectamente conocedores de las críticas que mere-

cía la regulación anterior al no posibilitar la retirada (se había producido una situación relativamente reciente cuando se criticó fuertemente al Parlamento por haber “dado la vuelta” a una proposición que pretendía la prohibición de la incineración de residuos al haberla convertido, mediante la tramitación parlamentaria, en una ley reguladora de la incineración) que tan sólo se ha pretendido recoger la posibilidad de solicitarla, reservándose para el pleno la facultad de acceder o no a dicha solicitud.

VI EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LAS LEYES REGULADORAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Las recientes reformas de las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular han mantenido la habilitación al Gobierno correspondiente para dictar las disposiciones de desarrollo, a pesar de que durante los años de vigencia de la legislación anterior dicha habilitación no fue utilizada, y ello quizás no por desidia, sino por razones de técnica jurídica. En primer lugar, en el ámbito estatal, el margen para el desarrollo reglamentario puede ser estrecho, si consideramos que se trata de un derecho fundamental, y si no es así, pues pese a la conexión con el derecho de participación se trata de un derecho de configuración legal, el espacio que deja la ley para el desarrollo (por cierto, la habilitación se contiene en una Disposición Adicional, la 2ª, en contra de la que aconseje la técnica normativa, de situarlo en una Disposición Final) sigue siendo estrecho, en ningún caso substancial, sino tan sólo relacionado con cuestiones procesales. Pero es más, por lo que se refiere a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley presentada por medio de la iniciativa popular, la regulación en ningún caso podría efectuarse por un reglamento administrativo, al pertenecer esta materia al dominio del reglamento parlamentario. Por lo que se refiere al ámbito de la actuación de la Junta Electoral, órgano de control de la regularidad del ejercicio del derecho, se trata también de un órgano con autonomía reglamentaria reconocida.

En el ámbito autonómico se plantean los mismos problemas, agravados por el hecho de que en algún caso el control se atribuye a las Juntas Electorales Provinciales

(Murcia, Navarra) respecto de las cuales la Comunidad Autónoma no puede dictar ninguna clase de normas, salvo la de atribuirles tal competencia. A pesar de estas dificultades, para admitir el desarrollo parlamentario se plantean problemas de orden práctico en aspectos menores, de carácter procesal, que aconsejarían su posible regulación para mayor seguridad del órgano que debe aplicar la norma y del ciudadano que vaya a utilizarla o que permitirían una mejora considerable para el ejercicio del derecho, que abordaré en el apartado siguiente, como el de la firma electrónica.

VII OTRAS MEJORAS INTRODUCIDAS EN LAS RECIENTES MODIFICACIONES

La voluntad de favorecer a las iniciativas legislativas populares se ha puesto de manifiesto en otras novedades aportadas en las recientes reformas de las leyes reguladoras. En el caso catalán, la ley 1/2006 ha rebajado el número de firmas necesarias para apoyar la proposición de ley de este tipo hasta 50.000, frente a las 65.000 anteriores. Una modificación de este tipo no es posible adoptarla en el ámbito estatal, por limitación constitucional, como sabemos. En cambio, si era posible ampliar el plazo para la recogida de las firmas, y así se ha hecho, hasta los nueve meses, prorrogables por tres más, cuando concurra causa de fuerza mayor apreciada por la Mesa (art. 7.3). En el caso catalán, el plazo se ha ampliado de 90 días hasta 120, prorrogables por 60 más (art. 9). Asimismo, en el ámbito estatal se ha recogido la posibilidad de utilizar pliegos bilingües (castellano y lengua cooficial en la Comunidad Autónoma) para la recogida de las firmas, siendo necesario el uso del castellano debido a que los pliegos han de surtir efecto fuera de la Comunidad Autónoma (así entendió el Tribunal Constitucional que debía ser, en la STC 140/1992, de 25 de mayo, F.J. 4)

Otra mejora indudable se halla en el aumento de la compensación económica a la comisión promotora por los gastos realizados en la difusión de la iniciativa y recogida de firmas, hasta 300.000 euros en el caso estatal, actualizables anualmente de acuerdo con la variación del IPC. En el caso catalán la cantidad se ha aumentado desde 18.000 euros hasta un máximo de 40.000 euros, aunque la cantidad se fija por firma recogida (0,64 euros); además, la ley 1/2006 dispone dos medidas a favor de los promotores: de una parte, percibirán un 10% de la compensación sin necesidad

de justificación (el concepto denominado en otros terrenos “gastos de difícil justificación”); de otra parte, se establece la posibilidad de un anticipo no superior a 3.000 euros para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas.

Finalmente, como ya se ha avanzado y en la línea que en su día, razonablemente, propuso TUDELA, se ha incorporado la posibilidad de apoyar iniciativas legislativas populares mediante la firma electrónica. Así lo han previsto tanto la reforma de la ley estatal, art. 7.4, como la ley catalana, Disposición Adicional 1^a. Evidentemente, las nuevas tecnologías de la información pueden facilitar no sólo el conocimiento y difusión de la iniciativa, sino que hoy es posible además, suscribir mediante firma electrónica esta clase de iniciativas. Admitirlo así en la ley no solo contribuye a favorecer el ejercicio a este derecho, sino que casi resulta obligado, pues de no hacerlo se estaría impidiendo una modalidad de firma, reconocida en otros ámbitos. Con todo, esta posibilidad recogida en la ley se remite a su ulterior concreción o desarrollo, de manera que mientras este no se produzca, no puede admitirse este tipo de firma, desafortunadamente.

VIII BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNANDEZ, Eliseo; LARIOS PATERNA, María Jesús. “Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes”. En: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Núm. 6 Extraordinario (1998), p. 79-100.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. “Propuestas de reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular”. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Núm. 86 (curso 1994-1995), p. 567-575.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”. En: *Revista española de derecho constitucional*. Núm. 78 (septiembre-diciembre 2006), p. 187-218.

ASTARLOA VILLENA, Francisco. "La iniciativa legislativa popular en España". En: *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 10-11 (2002-2003), p. 273-321.

BEZZI, Dirce. *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*. Milano: Giuffrè, 1990. VIII, 108 p.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". En: *Revista española de Derecho constitucional*. Núm. 19 (enero-abril 1987), p. 75-130.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales". En: *Revista de Estudios Políticos*. Nueva época, núm. 46-47 (1985), p. 289-307.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. "Las instituciones legislativas de la democracia directa: la iniciativa popular y el referendum (el plesbicio)". En: *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1987. P. 420-433.

BOWLER, Shaun. "California's experience with direct democracy". En: *Parliamentary Affairs*. Vol. 53, núm. 4 (Oct. 2000), p. 644-656.

BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim. "Perquè una nova llei de la iniciativa legislativa popular?". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 10 (octubre 2006), p. 58-64.

CAMPS, Ferran. *Iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill: Mediterrània, 1997. 143 p.

CONTRERAS, Manuel. "Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica en España". En: *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 8 (2º cuatrimestre 1986), p. 67-94.

CONTRERAS CASADO, Manuel. "Parlamento y participación directa de los ciudadanos". En: *Anuario Jurídico de La Rioja*. Núm. 3 (1997), p. 217-231.

DEGENHART, Christoph. "Direkte Demokratie in den Ländern-Impulse für das Grundgesetz?". En: *Der Staat*. Núm. 1 (1992), p. 77-97.

EYLL, Didier van. "Les procédures de démocratie directe". En: *Parlements et Francophonie*. Núm. 110 (2000), p. 281-291.

FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel. *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. 222 p. (Cuadernos y debates; 111).

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad. "La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 59 (mayo-agosto 2000), p. 57-91.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción. "La iniciativa legislativa popular". En: *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, D.L. 1997. P. [271]-296.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción. "La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo". En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Núm. 74 (1988-89), p. 211-245.

GUERRERO SALOM, Enrique. "Debates actuales y actualizados sobre la democracia". En: *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 18 (enero-abril 2003), p. 99-141.

HOTTELIER, Michel. "Suisse: réforme des droits populaires de rang fédéral." En: *Revue Française de Droit Constitutionnel*. Núm. 55 (juillet 2003), p. 657-670.

La iniciativa legislativa popular: guía d'ús. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació, 2006. 71 p.

JUNG, Otmar. "Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland". En: *Zeitschrift für Rechtspolitik*. H. 10 (Okt. 2000), p. 440-447.

KAMPWIRTH, Ralph. "Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene". En: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Vol. 34, h. 4 (Dez. 2003), p. 657-671.

LARIOS PATERNA, María Jesús. "La iniciativa legislativa popular: especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 6 (octubre 2003), p. 74-93.

LARIOS PATERNA, María Jesús. "La iniciativa legislativa popular en el context espanyol: referència especial a la Llei catalana". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 26-35.

LARIOS PATERNA, María Jesús. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2003. 363 p. (Serie IV: monografías; 53).

LEUSCHNER LUQUE, Erick. "Derecho de participación política y democracia". En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 14 (junio 2006), p. 199-219.

"Ley de 1 de julio de 1973, sobre el ejercicio de la iniciativa popular al amparo de la Constitución federal". En: *BLE. Boletín de Legislación Extranjera*. Núm. 112-113 (1991), p. 13-21.

MARCO ABATO, Marcos. "Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes". En: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Núm. 6 Extraordinario (1998), p. 201-227.

MARTÍN MATEO, Ramón. "La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes". En: *Corts. Anuario de derecho parlamentario*. Núm. 10 Extraordinario (2001), p. 141-160.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Adolfo. "La iniciativa legislativa popular". En: *Las Cortes Generales: jornadas de estudio organizadas por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado en mayo de 1985*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, DL 1987. Vol. III, p. 1725-1738.

MERCIER, Anne-Cécile. "Le référendum d'initiative populaire, un trait méconnu du génie de Condorcet". En: *Revue Française de Droit Constitutionnel*. Núm. 55 (juillet 2003), p. 483-512.

MOLAS, Isidre; PITARCH, Ismael E. "El procedimiento legislativo: 1. El procedimiento común u ordinario: 1.1.2.3. La iniciativa popular". En: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos, 1987. P. 149.

NEDJAR, Didier. "Initiative et référendum aux Etats-Unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire". En: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*. Núm. 6 (1993), p. 1585-1642.

"Nota de la Secretaría general del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de Ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución". En: *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 36 (1995), p. 183-202.

"Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular". En: *Revista de las Cortes Generales*. Núm. 36 (1995), p. 203-212.

PASTOR, Jaime. "El 'déficit social' de la participación política no electoral. Iniciativas ciudadanas y movimientos sociales". En: *Documentación Social*. Núm. 114 (enero-marzo 1999), p. 125-141.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. "Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español". En: *Anuario de Filosofía del Derecho*. Tomo 20 (2003), p. 63-79.

PÉREZ SOLA, Nicolás. "Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular". En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Núm. 84 (1995), p. 481-490.

PINDADO SÁNCHEZ, Fernando. "El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 20-25.

PITARCH, Ismael E. "Procediment legislatiu: 4. La iniciativa popular". En: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1988. Vol. III, p. 201-225.

Projecte de llei de la iniciativa legislativa popular. Barcelona: Direcció d'Estudis Parlamentaris, 2005. 274 p. (Documentació parlamentària; 92).

Proposició de llei sobre la iniciativa legislativa popular: a cura del Servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu del Parlament de Catalunya, sota la coordinació de la Direcció d'Estudis Parlamentaris, amb la col.laboració i assessorament dels Serveis Jurídics. Barcelona: El Servei, 1991. 231 p. (Documentació parlamentària; 3).

Proposició de Llei sobre la Iniciativa Legislativa Popular: a cura del servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu del Parlament de Catalunya, sota la coordinació de la Direcció d'Estudis Parlamentaris, amb la col.laboració i assessorament dels Serveis Jurídics. Barcelona: El Servei, 1994. 335 p. (Documentació parlamentària; 19).

Proyecto de ley de iniciativa legislativa popular: realizado por Parlamento Vasco, Servicio de Estudios, Biblioteca, Archivo y Documentación. [Vitoria]: Parlamento Vasco, 1986. 297 p. (Documentación parlamentaria = Legebiltzar-agiriak; 6).

PULIDO QUECEDO, Manuel. "Algunas notas sobre la iniciativa legislativa popular, hearings y grupos del trabajo en el parlamento español". En: *Jornadas de Debate sobre Reforma de los Reglamentos Parlamentarios* (1994). [Sevilla]: Parlamento de Andalucía, D.L. 1996. P. 195-201.

PUNSET, Ramón. "La iniciativa legislativa en el ordenamiento jurídico español". En: *Revista de derecho político*. Núm. 14 (1982), p. 57-78.

PUNSET, Ramón. "Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo". En: *Revista de Estudios Políticos*. Nueva época, núm. 22 (julio-agosto 1981), p. 213-226.

RALLO LOMBARTE, Artemi. "Iniciativa popular, estado autonómico y reforma constitucional". En: *Revista vasca de administración pública*. Núm. 50 (enero-abril 1998), p. 205-223.

RAMÍREZ, Manuel. "La democracia directa y sus formas: el derecho de petición a las Camaras. El referendun. La iniciativa legislativa popular". En: *La participación política*. Madrid: Tecnos, 1985. P. 117-151.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. "La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 36-41.

SAURA I LAPORTA, Joan. "La iniciativa legislativa popular: present i futur". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 16-19.

SORIANO, Ramón. "La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte". En: *Sistema*. Núm. 167 (marzo 2002), p. 111-118.

SOTO, Juan Ignacio. "El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local". En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 42-49.

TRECHSEL, A.H. "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?". En: *European Journal of Political Research*. Vol. 33, n. 1 (Jan. 1998), p. 99-124.

TUDELA ARANDA, José. "Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías". En: *Parlamento y nuevas tecnologías: II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, sede de la Asamblea, octubre de 2001*. [Madrid]: Asamblea de Madrid, [2002]. P. [97]-116.

VEGA, Pedro de. "Referéndum e iniciativa popular: sus riesgos". En: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985. P. 120-127.

VINTRÓ, Joan [et al.]. “Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des de l’òptica dels agents socials”. En: *Activitat parlamentària*. Núm. 11 (febrer 2007), p. 50-68.

VINTRÓ, Joan; MONER, Josep; GASCH, Josep M. *Participació ciutadana: la utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1999. 62 p. (Debats de l’aula Provença; 30).