

Quaderni regionali

Rivista quadrimestrale di studi e documentazione
fondata da Fausto Cuocolo

Articoli

- Immobili pubblici e aree militari dismesse
- I beni culturali nelle politiche regionali
- La gerarchia nella legislazione regionale

**Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole
e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura
dei procedimenti legislativi – Atti del seminario di
Roma, Università Lumsa, 11 maggio 2012**

Rassegna bibliografica

Direttore

GIOVANNI PERSICO

Consiglio di direzione

ROSARIO MONTELEONE,
MATTEO COSULICH,
LORENZO CUOCOLO, GIOVANNI MARONGIU,
CLAUDIO MIGNONE, STEFANO MONTI-
BRAGADIN, AUGUSTO PESSINA, ENZO ROPPO

Comitato scientifico

LORENZO ACQUARONE, GUIDO ALPA,
MARIO AROSIO, GIACOMO AULA,
SANTO BALBA, RENATO BALDUZZI,
MARIO BESSONE, SERGIO CARBONE,
GIUSEPPE CASALE, LUIGI COCCHI,
ADRIANA GARDINO CARLI, ADRIANO
GIOVANNELLI, ALFREDO GOMEZ DE AYALA,
GIORGIO GRASSO, CORRADO MAGNANI,
ALBERTO MARCONI, UMBERTO MORELLO,
GIUSEPPE PERICU, GIOVANNI PERSICO,
ANNA MARIA POGGI, ALBERTO QUAGLIA,
VICTOR UCKMAR

Capo redattore – PATRIZIA VIPIANA**Segreteria di redazione** – CINZIA MARIA
RAVIOLA**Comitato di redazione**DAVIDE PARIS, ARIANNA PITINO, LARA
TRUCCO**Amministrazione e diffusione****Maggioli Editore**

presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 • 47924 Rimini
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Tel. 0541.628111 • Fax 0541.622100

**Servizio Abbonamenti**

Tel. 0541.628200 • Fax 0541.624457
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it

Pubblicità

Publimaggioli • Concessionaria di Pubblicità
per Maggioli s.p.a. - Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628439 • Fax 0541.624887
E-mail: publimaggioli@maggioli.it
www.publimaggioli.it

Filiali

Milano – Via F. Albani, 21 • 20149 Milano
Tel. 02.48545811 • Fax 02.48517180
Bologna – Via Volto Santo, 6 • 40123 Bologna
Tel. 051.229439 – 228676 • Fax 051.262036
Roma – Via Volturmo, 2/c • 00185 Roma
Tel. 06.5896600 – 58301292 • Fax 06.5882342
Napoli – Via A. Diaz, 8 • 80134 Napoli
Tel. 081.5522271 • Fax 081.5516578

Registrazioni presso il Tribunale di Genova al
n. 20/82 in data 18 giugno 1982, 23 dicembre
1992, 6 dicembre 2001. **Direttore responsa-
bile Riccardo Caruso.** Iscritto Registro
nazionale stampa (legge n. 416 del 5.8.81 art.
11) n. 1635 vol. 17 foglio 273 del 29.7.85.

Maggioli s.p.a.

Azienda con Sistema Qualità certificato
ISO 9001:2000
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Stampa

Titanlito S.p.A. – Dogana R.S.M.

Condizioni di abbonamento – La quota di abbonamento alla Rivista per il 2012 è di euro 79,00 IVA inclusa da effettuare con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici – Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN). L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto di ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Informativa – Ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 si informa l'abbonato: a) che i suoi dati personali vengono trattati per l'invio della presente rivista; b) che i suddetti dati sono trattati con l'ausilio di mezzi informatici; c) che il titolare del trattamento dei dati è il Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria; d) che il trattamento è effettuato presso l'Ufficio Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria nonché presso Maggioli s.p.a.; e) che il responsabile del trattamento è il Dirigente dell'Ufficio Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria e che il corresponsabile è Maggioli s.p.a.; f) che rispetto al suddetto trattamento possono essere esercitati i diritti di cui all'art. 7 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

ENRIQUETA EXPÓSITO
*Profesora titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona*

LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN ESPAÑA: PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS ENTES LOCALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES*

SOMMARIO: 1. La participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa. – 1.1. En la fase inicial: la iniciativa legislativa popular. – 1.1.1. Ámbito estatal. – 1.1.2. Ámbito autonómico. – 1.2. En el procedimiento legislativo: comparecencias y audiencias ciudadanas. – 1.2.1. La intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en su posterior tramitación. – 1.2.2. Comparecencias y Audiencias de ciudadanos. – 1.3. La participación del ciudadano en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno. – 2. La participación de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes. – 2.1. En la fase inicial: la participación en la elaboración de iniciativas legislativas del gobierno y la posibilidad de presentar propuestas de ley en el parlamento. – 2.1.1. La participación de los entes locales en la elaboración de anteproyectos de ley: su articulación orgánica. – 2.1.2. La iniciativa legislativa de los entes locales. – 2.2. En el *iter* legislativo. – 2.2.1. Comparecencias de los entes locales en la tramitación de las leyes. – 2.2.2. La estructura interna de las Cámaras: las comisiones de asuntos locales. – 2.3. Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía: órganos *de relación* entre los entes locales y la Comunidad Autónoma y *de participación* de entes locales en las Comunidades Autónomas. – 3. Reflexiones finales.

La Constitución española (CE, en adelante), en su artículo 66.2, reserva el ejercicio de la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, órgano de “representación del pueblo español” (art. 66.1). Ningún otro órgano estatal está llamado a desempeñar esta función. Y no es reconducible a la misma el ejercicio del poder normativo que la propia Constitución atribuye al Gobierno para adoptar normas con rango o fuerza de ley con la forma de Decretos leyes (art. 86 de la CE) o Decretos legislativos (arts. 82-85 de la CE).

* El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación DER2009-12921 sobre «Estado Autonómico y democracia: los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía».

Su actuación se desarrolla de forma ordenada a través de una sucesión de trámites, los cuales, desde una amplia perspectiva, pueden identificarse tres fases: (1) de iniciativa, (2) discusión y aprobación¹, y (3) de integración mediante la sanción y promulgación regia y la publicación. Sólo en la primera y última de estas fases, la Constitución contempla la intervención de otros sujetos distintos del órgano parlamentario: el Gobierno, las Comunidades Autónomas y el pueblo, en la primera de ellas, y el Rey, en la última. La elaboración de la ley en tanto que discusión, determinación de su texto y aprobación se asigna –no por la Constitución, que en este concreto aspecto guarda silencio, sino por los reglamentos de las Cámaras- a los parlamentarios.

Esta ordenación del procedimiento legislativo responde a la premisa en la que se asienta el sistema democrático español: el sistema de representación o la democracia representativa articulado en torno al protagonismo de los representantes del pueblo en detrimento de mecanismos que permitan la intervención directa de los ciudadanos integrantes de ese mismo pueblo.

Este esquema estatal se reproduce a grandes rasgos en las Comunidades Autónomas. Existen, no obstante, algunas particularidades que permiten establecer distancias significativas entre uno y otros al permitir la participación no sólo de ciudadanos, también de los entes locales tanto en la fase de iniciativa como en la posterior de discusión de las leyes.

Y, finalmente, también en el ámbito autonómico, a pesar de no formar parte del procedimiento legislativo debe señalarse la posibilidad de intervención, durante el devenir del mismo, de órganos de carácter consultivo de la comunidad autónoma a través de dictámenes en los que se analice la conformidad del proyecto o proporción de ley a la constitución y a los estatutos de autonomía. Concretamente, se hace referencia al Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en cuya ley reguladora se legitima a los entes locales a solicitar este tipo de dictámenes.

En ninguna de las esferas referidas –ni en la estatal ni en la autonómica- existe la posibilidad de intervención popular en la aprobación definitiva de leyes que sólo se contempla en los supuestos de reforma constitucional (con carácter potestativo, en el art. 167, o

¹ Para un exhaustivo y pormenorizado estudio del proceso de elaboración y discusión de las leyes en sede parlamentaria me remito a la monografía de P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006.

preceptivo, en el art. 168) y de elaboración de Estatutos de Autonomía². El referéndum legislativo en sus dos modalidades estuvo presente, no obstante, en las primeras redacciones del texto constitucional. Concretamente en el Anteproyecto³ de Constitución se proponía la intervención del pueblo para aprobar leyes votadas por las Cortes – siguiendo en este concreto supuesto el precedente de la Constitución republicana de 1931⁴– o derogar las que estuvieran en vigor. Finalmente no hubo acuerdo y el constituyente de 1978 sólo contempla este tipo de referéndum para la aprobación definitiva de las leyes de especial trascendencia para el Estado constitucional junto con las consultas sobre “decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 92 de la CE).

Realizado este planteamiento general y una vez tratadas las consideraciones que suscita la lógica tensión entre la democracia representativa y la participación directa en el proceso de adopción de decisiones legislativas en el trabajo del profesor Miguel A. Presno, me centraré en analizar cuáles son las concretas posibilidades de intervenir en el procedimiento legislativo que el ordenamiento constitucional confiere tanto a los ciudadanos (apartado 1) como a los entes locales (apartado 2), concluyendo este examen con unas reflexiones finales en las que se pondrá de relieve cuales son las finalidades que se pretenden con esta apertura del procedimiento legislativo y si se cumplen en ambos supuestos (ciudadanía y entes locales).

² En un primer momento, el referéndum para aprobar el texto de Estatuto de Autonomía resultante de la tramitación parlamentaria estaba contemplada sólo en aquellas normas estatutarias de las denominadas Comunidades “históricas” o “nacionalidades”. En la actualidad, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía, este referéndum de aprobación sigue previéndose en las nuevas normas estatutarias de Cataluña y Andalucía, pero también se contempla en los nuevos Estatutos de Aragón, Valencia y Extremadura.

³ Artículo 85 del Anteproyecto de Constitución publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978: “1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores [...] 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado [...]”.

⁴ Artículo 66 (primer inciso) de la Constitución española de 1931: “El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias”.

1. La participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa

Como ya se ha señalado, una vez descartados los referéndums legislativos en el marco constitucional vigente, salvo para lo referidos a las reformas constitucionales y a los Estatutos de Autonomía, la participación del ciudadano en el ejercicio de la potestad legislativa se puede proyectar en las otras dos fases que integran el procedimiento legislativo: en un momento inicial y en el de elaboración y discusión de la ley en sede parlamentaria. De las distintas posibilidades de intervención en ellas –en las que seguidamente me detendré– la Constitución sólo ofrece una cobertura expresa a la facultad de un grupo de ciudadanos de presentar iniciativas legislativas. El resto son instrumentos de participación que se contemplan en el ordenamiento infraconstitucional, en el que juega un papel muy significativo los reglamentos parlamentarios.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, esta participación ciudadana quedaba circunscrita, como en la esfera estatal, a la iniciativa legislativa popular, que era prevista en los Estatutos de Autonomía. En la actualidad, sin embargo, la reforma operada en algunos de estos Estatutos en los últimos años ha introducido dos significativas novedades. La primera, se centra en la iniciativa legislativa que los nuevos Estatutos (salvo los de Valencia y Extremadura) la conciben como un específico derecho de participación del ciudadano (así, el Estatuto de Cataluña –art. 29.3–; de Andalucía –art. 30.1b–; de Baleares –art. 15.2b–; de Aragón –art. 15.2– y de Castilla y León –art. 11.4). La segunda es que, en algunos de estos nuevos textos, se amplía el alcance de la participación ciudadana refiriéndola también al procedimiento legislativo. Así, los Estatutos de Cataluña (art. 29.4), Andalucía (art. 30.1b), Baleares (art. 15.2b) y Aragón (art. 15.2) acogen, en similares términos, el derecho de sus ciudadanos a participar directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezcan las leyes o los propios reglamentos parlamentarios.

Delimitada en los anteriores términos, debo advertir que dejaré fuera del objeto de este trabajo otras experiencias ‘participativas’ que, a pesar de estar canalizadas por instrumentos que permiten la intervención del ciudadano en el ámbito parlamentario, tienen una escasa (o nula) incidencia en procedimientos legislativos ya iniciados. En concreto, me estoy refiriendo al ejercicio del derecho de petición, a las comparecencias informativas de ciudadanos y asociaciones en el seno de diferentes comisiones a fin de recabar información en determinadas

cuestiones que no son objeto de un procedimiento legislativo o, incluso, a la activación de distintos mecanismos virtuales en el seno de las Cámaras parlamentarias a fin de promover la participación ciudadana⁵.

Por lo que a estos mecanismos se refiere, no puede minusvalorarse, sin embargo, la eficacia que a corto o medio plazo pudieran tener en el ejercicio mismo de la función legislativa impulsando la adopción de proposiciones de ley por las propias Cámaras. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en uno de sus últimos pronunciamientos en relación con el ejercicio del derecho de petición en el ámbito parlamentario, en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 29 y 77 de la CE. En efecto, en su STC 108/2011, de 20 de junio, el Tribunal identifica en la petición ciudadana un “derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda *la petición puede estimular la actividad parlamentaria*, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o *incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas* (FJ 3 -el subrayado es mío-).

1.1. *En la fase inicial: la iniciativa legislativa popular*

El artículo 87.3 de la CE contempla la facultad ciudadana de presentar proposiciones de ley al Parlamento a fin de que puedan ser tramitadas, discutidas y, en su caso, aprobadas como leyes. La recepción constitucional de esta iniciativa tiene como propósito impulsar la acción legislativa⁶ en relación con determinadas demandas

⁵ Que, en determinados supuestos, aparece expresamente regulado. A modo de ejemplo puede citarse el artículo 109 del Reglamento del Parlamento Vasco en el que se dispone que “el espacio sobre participación de la página web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas”.

⁶ A pesar de utilizar en el texto de forma indistinta los conceptos de “propuesta” o “iniciativa legislativa” abogo por identificar en esta previsión contenida en el artículo 87.3 de la CE una facultad de propuesta de iniciativa legislativa en la medida que ni obliga a las Cámaras a tenerla en cuenta ni supone, *per se*, la apertura del procedimiento legislativo como confirma la existencia del trámite de la toma en consideración –común para todas las

sociales que no había suscitado, *per se*, el interés de las fuerzas políticas con representación parlamentaria⁷. Su ejercicio se condiciona, desde el propio texto constitucional, a dos requisitos. Uno, de carácter formal: la iniciativa deberá venir avalada por, al menos, medio millón de firmas acreditadas. Otro de naturaleza material: se excluye del ámbito de dicha iniciativa las materias propias de ley orgánica, esto es, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (de la sección primera del capítulo segundo del Título I de la CE –arts. 15 a 29 de la CE–, según el Tribunal Constitucional, desde la STC 76/1983, de 5 de agosto), las que aprueben los Estatutos de Autonomía, al régimen electoral general y otras específicamente previstas en la norma constitucional (art. 81.1 de la CE); las materias tributarias, las de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. Además, el artículo 166 de la CE la omite cuando refiere la iniciativa de reforma constitucional sólo a los órganos previstos en los apartados primero y segundo del artículo 87 de la CE (Gobierno, Cámaras parlamentarias y Comunidades Autónomas).

Desde la estricta perspectiva constitucional, el modo con la que el constituyente acoge este instrumento de participación directa del ciudadano en el ejercicio de la función legislativa del Estado la reduce a una suerte de iniciativa legislativa ‘residual’. Conclusión que se ve reforzada si la comparamos con la ausencia de condiciones a las que la misma Constitución, en su artículo 87, somete el ejercicio del resto de iniciativas provenientes del Gobierno, de las propias Cámaras o, incluso, de las Comunidades Autónomas.

Concepción que el propio Tribunal Constitucional ha consolidado al entender que la iniciativa legislativa popular es un instrumento de democracia directa incluido en el ámbito del ejercicio del derecho de participación política contemplado en el artículo 23 de la CE cuya virtualidad debe situarse en los parámetros de la democracia representativa y, por esta misma razón, está supeditado al ejercicio del poder legislativo por parte de los representantes libremente elegidos en

proposiciones de ley. Ver la disquisición que, en torno a estos dos conceptos, realizó M. ARAGÓN, *La iniciativa legislativa*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», 1986, 288-291.

⁷ Propósito que, sin embargo, no desconoce que pueda ser también utilizada para trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una concreta materia. Así Z. SÁNCHEZ, *La iniciativa popular: una figura importante para la nueva ciudadanía*, en «Activitat Parlamentària», 2007, 38. “Una censura al propio Parlamento, al que se le está diciendo con ella que no ha sabido captar la opinión pública”; ver M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, 2001, 19.

las elecciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional se mostraba categórico al afirmar que “Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos” (SSTC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

1.1.1. *Ámbito estatal*

Las condiciones contenidas en el artículo 87.3 de la CE fueron desarrolladas y completadas por la ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Se da, de esta manera, cumplimiento al mandato contenido en esa misma disposición constitucional “respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política” tal y como reza el Preámbulo de esta norma.

La regulación de la LO 3/1984 completa las previsiones constitucionales en tres diferentes ámbitos. De entrada, el ejercicio de este instituto de democracia directa se reserva, en la ley orgánica, a los “ciudadanos españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral” –regulación absolutamente congruente con la concepción de la iniciativa legislativa popular como un instrumento que permite ejercer el derecho de participación directa amparado en el artículo 23 de la CE⁸. Por otra parte, a las materias excluidas por el artículo 87.3 de la

⁸ Así F. ASTARLOA VILLENA, *La iniciativa legislativa popular en España*, «Teoría y Realidad Constitucional», 2002, 289. La exigencia de la nacionalidad a los firmantes de la iniciativa legislativa es excesivamente rígido para E. ARANDA porque hacer uso de esta iniciativa no es comparable al ejercicio del derecho a sufragio y porque no se cohonestaría bien con la finalidad de este instrumento de participación que trata de implicar y comprometer a los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones legislativas; ver, *La nueva ley de iniciativa legislativa popular*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 2006, 200.

CE se añaden dos más: las mencionadas en los artículos 131 (planificación económica general para atender las necesidades colectivas) y 134.1 (competencia del Gobierno para elaborar los Presupuestos Generales del Estado y de las Cortes para examinarlos, enmendarlos y aprobarlos) de la CE. Y, por último, al requisito del número de firmas acreditadas –cuyo elevado número sólo beneficia a aquellos ciudadanos dotados de una cierta organización⁹– se añade la exigencia de presentar un escrito en el que se contenga el texto articulado de la propuesta, precedido de una exposición de motivos y la relación de miembros que integran la Comisión promotora, así como sus datos de identificación¹⁰.

Presentada la iniciativa por sus promotores ante la Mesa del Congreso, corresponde a este órgano interno realizar un primer control formal: de verificación del cumplimiento de los requisitos y decidir la admisión de la iniciativa si no concurren ninguna de las causas previstas para su rechazo en la propia ley¹¹. Decisión que es susceptible de ser recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional. Cumplidos con estos trámites anteriores, se inicia el procedimiento de recogida de firmas –cuyos gastos debe resarcir el Estado hasta una cantidad máxima–, para lo cual se prevé un plazo de nueve meses (susceptible de ser prorrogado tres meses más si la Mesa del Congreso apreciara la existencia de una causa mayor). Si transcurre el plazo sin que sean presentadas las firmas acreditadas por la Junta Electoral Central que deben avalar la iniciativa, se entenderá que ésta ha caducado.

Obtenidas las firmas, la Mesa deberá ordenar la publicación de la proposición y su inclusión en el orden del día del Pleno del Congreso para su toma en consideración en un plazo máximo de seis meses. Hasta aquí el alcance de dicha participación ciudadana. El trámite de la toma en consideración, en el que no está contemplada la intervención de los promotores de la iniciativa, permite a la Cámara baja rechazar la

⁹ De tal manera que, en la realidad, serían tales entidades, asociaciones o agrupaciones de ciudadanos los únicos con capacidad real para utilizarla. Así, P. GARCÍA-ESCUERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 2000, 79 s..

¹⁰ La reforma que introduce la ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo a esta ley suprime la exigencia de los promotores de la iniciativa de detallar las razones que aconsejen su tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley.

¹¹ Éste es, según el Tribunal Constitucional, un control estrictamente de legalidad que “ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición” y que, en consecuencia, “opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad” (FJ 3, ATC 428/21989, de 21 de julio).

tramitación de esta iniciativa por motivos estrictamente políticos o de oportunidad sin posibilidad de recurso alguno. Pero su aceptación por el Pleno del Congreso a tramitarlo tampoco confiere mayor virtualidad a este instrumento en la medida que no se acompaña de la posibilidad de participación alguna de los promotores de dicha iniciativa. En definitiva, la ley orgánica ni prescribe ni prevé la intervención de los promotores: ni en el trámite de toma en consideración, ni en un momento posterior. Simplemente se realiza una remisión a los reglamentos de las Cámaras a fin de determinar los pasos a seguir en su tramitación parlamentaria pudiendo “contemplar la participación de una persona designada por la Comisión promotora”. Sólo en el caso de que la iniciativa ya estuviera tramitándose y se disolvieran las Cámaras, se entiende que ésta no decaerá: las nuevas Cámaras deberán continuar con su tramitación.

A la vista de lo anterior se confirma cómo el legislador refuerza el carácter residual con la que se acoge esta iniciativa en el texto constitucional¹². De esta manera, las previsiones contenidas en la ley orgánica 3/1984, más que facilitar la utilización de este mecanismo participativo, lo que hace es rodearla de una serie de condiciones que, si bien no impedían su ejercicio –provocando una flagrante lesión del contenido esencial del derecho proclamado en el artículo 23 de la CE al cual se vincula-, sí que han funcionado como auténticos desincentivos. Constatación que vuelve a plantear la cuestión de si la iniciativa legislativa popular no sea, en realidad, “una forma evolucionada del derecho de petición”. A este respecto, Paloma Biglino, en un trabajo publicado a mediados de los años ochenta –poco tiempo después de haberse aprobado la ley orgánica 3/1984- apuntaba cómo el limitado alcance de esta iniciativa legislativa popular permitía cuestionar su verdadera naturaleza de instrumento de democracia directa, asimilándolo más a un mecanismo propio de la democracia participativa. Sin embargo, la autora negaba expresamente su asimilación a una suerte de derecho de petición al entender –apoyándose en la literatura italiana sobre el tema- que mientras que la iniciativa legislativa popular, al constituir un acto de

¹² Como así también demuestra su práctica. Ver, en este sentido, el anexo II que acompaña el estudio de M.J. LARIOS, *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las compareencias legislativas* (monográfico: *Repensando el Estado democrático*), «Revista Catalana de Dret Públic», 37, 2008 (puede consultarse en www.rcdp.cat). En él se indican, por legislaturas, las iniciativas legislativas populares presentadas desde la entrada en vigor de la LO 4/1984, su temática y cómo han finalizado.

impulso obliga al Parlamento a pronunciarse sobre la misma –y así ocurre cuando una vez verificados por la Mesa el cumplimiento de los requisitos legales debe ser tomada en consideración por el Pleno del Congreso–, el derecho de petición de los ciudadanos no determina ningún efecto jurídico particular¹³.

Esta diferencia en la forma de proceder del órgano destinatario de la petición, justificada en aquel momento, ha desaparecido con el desarrollo normativo que introduce la ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición¹⁴. El legislador, en un intento de entroncar “de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública” persigue “una mayor implicación” de la ciudadanía “en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de derecho” –tal y como reza la Exposición de Motivos de la ley orgánica– obliga al destinatario de la petición, una vez admitida, no sólo a contestar y a notificar esta contestación a peticionario (art. 11.1) sino también, en caso de estimarla fundada, “a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general” (art. 11.2). Teniendo en cuenta, además, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha acogido en la citada STC 108/2011 en relación con el derecho de petición, no podemos dejar de cuestionarnos de si, más que un derecho de democracia directa, la iniciativa legislativa popular no se ha convertido en un auténtico mecanismo de democracia participativa¹⁵, cuyo encuadramiento en el artículo 23 de la Constitución queda justificado únicamente, en la actualidad, por su expresa cobertura constitucional.

¹³ PALOMA BIGLINO, *La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales*, «Revista de Estudios Políticos», 1985, 290 s.. Retoma este debate en idénticos términos M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, cit., 21 s..

¹⁴ Sigue abogando por diferenciar el ejercicio del derecho de petición de la iniciativa legislativa popular J.J. MARCO MARCO, *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*, «Revista General de Derecho Constitucional», 2009, 5 s..

¹⁵ Para M.J. LARIOS sigue siendo un mecanismo de democracia directa al cual se confiere la eficacia propia de los instrumentos de democracia participativa; en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, 2003, 208.

1.1.2. *Ámbito autonómico*

Los Estatutos de Autonomía también acogen esta iniciativa legislativa popular en su articulado¹⁶, en concreto, entre las disposiciones referidas al procedimiento de elaboración de las leyes. Casi todos ellos, además, la contemplan en los límites previstos en la CE y en el desarrollo normativo estatal contenido en la LO 3/1984. La reforma de algunos de estos Estatutos de Autonomía introduce en este ámbito, como ya se ha señalado, la particularidad de concebir como un derecho de la ciudadanía la posibilidad de “promover y presentar iniciativas legislativas” el Parlamento de la Comunidad.

El primer desarrollo legal de estas previsiones de estatutarias, demorado hasta mediados de los ochenta, incorpora con un cierto mimetismo las previsiones básicas contenidas en la LO 3/1984: sólo los españoles mayores de edad, inscritos en el censo electoral, pueden presentarlas; el número de firmas, los plazos para recabarlas, así como las formalidades a cumplimentar eran equiparables por lo que cumplían una similar función de ‘obstaculizar’ más que de ‘facilitar’¹⁷; y, por último, las materias excluidas eran, como en la ley estatal, demasiado amplias dejando un margen residual a los temas que podían ser objeto de estas iniciativas legislativas populares¹⁸.

¹⁶ El Estatuto de Castilla y León, no obstante, no contempla la iniciativa legislativa popular –junto con la de los ayuntamientos– hasta finales de los años noventa, tras la reforma de esta norma institucional llevada a cabo por ley orgánica 4/1999, de 8 de enero.

¹⁷ Los trabajos de F. CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, 1997, 43-64; M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, cit.; V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Madrid, 2008, 373-408 y J.M^a BILBAO UBILLOS, *La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas*, en F.J. MATÍA PORTILLA (Ed.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, 2011, 380-388, dan información acerca de cual ha sido la experiencia en los parlamentos de las Comunidades Autónomas indicando tanto el número de iniciativas presentadas, el objeto de su regulación y la tramitación de las mismas. De forma más breve vid. también E. VÍRGALA, *Popular legislative initiative in the Autonomous Communities*, «Perspectives on Federalism», 4, 2012, E-76.

¹⁸ Este paralelismo de la legislación autonómica respecto de la estatal ha sido muy criticado por la doctrina. En especial, para PALOMA BIGLINO, las restricciones con las que el legislador autonómico ha regulado la iniciativa legislativa popular parece contradecir uno de los objetivos básicos que persigue la descentralización territorial de poder político como es el de conseguir un mayor grado de democracia, fortaleciendo los mecanismos de participación de los ciudadanos en los órganos de poder. De esta manera, para la autora, los legisladores de las Comunidades Autónomas incorporando la desconfianza de los partidos políticos hacia cualquier mecanismo susceptible de mermar su papel hegemónico en el proceso de adopción de decisiones, han perdido la oportunidad de introducir en el ordenamiento autonómico elementos que dinamicen el funcionamiento de las Comunidades Autónomas “propiciando

En el contexto descrito, merece una especial atención el caso de Cataluña por dos diferentes motivos. El primero, es que la ley 1/2006 de 16 de febrero, reguladora de la iniciativa legislativa – que desarrolla las nuevas previsiones estatutarias antes, incluso, de que éstas fueran definitivamente aprobadas –, amplía las condiciones subjetivas reconociendo la posibilidad de presentarlas no sólo a las “personas que tengan la condición política de catalanes, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña, y no estén privadas de sus derechos políticos”, también a todas aquellas personas que, no estando privadas de los derechos políticos, “sean mayores de dieciséis años, estén debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplan 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”¹⁹. Y segundo, porque se contempla en el Estatuto de Autonomía, aprobado en el año 2006, la posibilidad de referir esta

una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados”. *Vid. La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales*, cit., 292 y 300-307.

¹⁹ Esta ampliación del ámbito subjetivo de la iniciativa legislativa popular tendría serios problemas de inconstitucionalidad en la medida que contraviene el sentido de ciudadanía en sentido estricto y, sobre todo, por la vinculación, confirmada por la jurisprudencia constitucional en las sentencias citadas al inicio de este apartado del trabajo, de este mecanismo con el derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la CE. *Vid.*, E. EXPÓSITO, J. M^a CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos políticos y ante la administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en M.A. APARICIO (Ed.) y J. M^a CASTELLÁ ANDREU y E. EXPÓSITO (Coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008, 71 s.. En contra y, por tanto, a favor de su constitucionalidad, se pronuncia M.J. LARIOS. Esta autora que ya defendía (en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., 242-246) que la regulación de la iniciativa legislativa popular constituye una competencia intrínseca al principio de autonomía en relación con la definición de sus instituciones autogobierno, lo que provoca que el respeto a la ley orgánica estatal que la regula sólo debe condicionar al legislador autonómico a la hora de regular los límites materiales, aunque adaptados a las circunstancias del ordenamiento autonómico, y los procedimentales, como la toma en consideración, así como la protección jurisdiccional a través del recurso de amparo; vuelve a retomarla para justificar la adecuación a la Constitución y el Estatuto de Autonomía las previsiones de la ley catalana (en *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas*, cit., 187-189). En idéntico sentido, refiriéndose a todos los legisladores autonómicos, se pronuncia X. MURO I BAS, *Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular*, en «Anuario de Derecho Parlamentario», 2007, 363 y 367. Autor que también defiende la constitucionalidad de la previsión contenida en la ley catalana (págs. 371-375). Igualmente V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, cit., 314 s..

iniciativa a la propuesta de reforma estatutaria “de aquellos títulos que no afecten las relaciones con el Estado”, limitándose, en este supuesto, sólo a los ciudadanos de Cataluña con derecho de sufragio (art. 222 del EA de Cataluña). Esta facultad está vetada en la Constitución para los supuestos de reforma constitucional –cualquiera que sea la parte constitucional que se afecte- (art. 166 de la CE) y no se contempla o se excluye en el resto de Estatutos de Autonomía o normas reguladoras de la iniciativa en otras Comunidades Autónomas.

No obstante, si dejamos a un lado las reseñadas diferenciaciones de la ley catalana, la legislación autonómica reguladora de la iniciativa legislativa popular, incorpora algunas especialidades respecto de la estatal en tres distintos ámbitos:

1º) la documentación que debe presentarse ante la Mesa del parlamento correspondiente;

2º) la posibilidad de intervención de los ciudadanos que proponen la iniciativa legislativa popular en el trámite de la toma en consideración;

3º) la facultad de retirada del texto de la iniciativa.

Respecto del primero (1ª) de los contextos indicados, debe destacarse que todas las leyes autonómicas exigen a los promotores de la iniciativa que junto con el texto articulado y su correspondiente Exposición de Motivos, deba acompañarse de un documento en el que se expongan las razones que aconsejen la tramitación y aprobación de la iniciativa²⁰.

En relación con el 2ª debe señalarse que salvo en la normativa de Aragón, Canarias, Galicia y Baleares, no se prevé la intervención de uno de los miembros de la Comisión Promotora (o firmante de la iniciativa legislativa en el caso de Galicia) en el debate de toma en consideración: la participación de los miembros de la Comisión promotora se ‘materializa’ a través de la obligada lectura de la documentación anterior al inicio del debate de la toma en consideración. En Andalucía, la reforma que se realiza en el año 2011 en la ley andaluza remite a los Reglamentos parlamentarios la posibilidad de contemplar esta intervención –como en el caso estatal a partir de la reforma del 2006-, por una parte, y la de realizar el seguimiento de los debates sobre la ley, por la otra. Por lo que se refiere a la intervención de los promotores en el trámite de la toma en consideración se ha introducido recientemente al texto del Reglamento de la Cámara andaluza (art. 125), tras su revisión de 11 de octubre de 2012.

²⁰ Esta exigencia fue, como ya se ha señalado, suprimida de la ley orgánica estatal en la reforma del 2006.

En este apartado, el caso catalán merece, nuevamente, una especial atención ya que el nuevo Reglamento del *Parlament* de Cataluña (aprobado en 2005) ha suprimido el trámite de la toma en consideración al que estaban sometidas las proposiciones de ley, también las de iniciativa popular, convirtiéndolas en auténticas iniciativas legislativas y descartando su carácter de meras propuestas de iniciativa²¹. En su lugar, el artículo 105 del Reglamento dispone que, una vez admitidas a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, se sometan a un debate a la totalidad en el Pleno “sobre la valoración general del texto, su oportunidad, los principios y los criterios que informan la propuesta y, si han sido presentadas, sobre las enmiendas a la totalidad” y es, en este debate, en el que se contempla la intervención de un miembro de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular para presentar la propuesta ante el Pleno.

Y, finalmente por lo que se refiere a la facultad de retirar la iniciativa presentada (3º) sólo la ley aragonesa prevé, expresamente, que la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular pueda solicitar su retirada “si entendiera que alguna de las enmiendas aprobadas desvirtuase el objetivo de la propuesta”. En Cataluña, el Reglamento del *Parlament* contempla, en su artículo 116, la posibilidad de retirada de todas las iniciativas legislativas –proyectos y proposiciones de ley, también las que provengan de la ciudadanía- “mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la comisión, si ésta actúa en sede legislativa plena”.

1.2. *En el procedimiento legislativo: comparecencias y audiencias ciudadanas*

1.2.1. *La intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en su posterior tramitación*

Son muy escasas las leyes de ámbito autonómico que amparan la intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en las fases de discusión de esta proposición.

²¹ Así J. VINTRÓ CASTELLIS, *Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España*, en E. PAJARES MONTOLÍO, (Coord.), *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Madrid, 2011, 19.

La ley catalana de 2006 contempla la *audiencia* de los representantes de la Comisión promotora antes de la apertura del trámite de enmiendas al articulado, “en los términos establecidos en el Reglamento del Parlamento para las comparecencias de las organizaciones y grupos sociales”. Igualmente esta la comisión promotora podrá hacer llegar a la Mesa propuestas o quejas relativas a la tramitación y la Mesa, oída la Junta de Portavoces, deberá responder en plazo de 15 días (14. 2 y 3 de la citada ley).

La ley andaluza, con una cierta cautela, incorpora tras su reforma de 2011 en su articulado una Disposición Final 1ª en la que se contiene un mandato a fin de que el Reglamento del Parlamento de Andalucía determine el procedimiento para “articular la participación de las personas promotoras de la iniciativa legislativa popular en la presentación y defensa del pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates [...] para que resulte equivalente a la de los diputados en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria”. Este mandato ha sido actuado recientemente por la propia Cámara que, en fecha de 11 de octubre de 2012, ha aprobado una nueva reforma en su Norma de organización y funcionamiento a los efectos de introducir en ella un nuevo apartado al artículo 125 del Reglamento del Parlamento andaluz en el que no sólo se prevé la intervención de los promotores de la iniciativa en el trámite de toma en consideración, sino que además, prescribe que una vez superada esta fase “y acordado su envío a la comisión competente, dicho representante podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de 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”.

Y, finalmente, la reforma que se lleva a cabo en el verano del pasado año (por ley 3/2012, de 5 de julio) a la ley de Castilla y León incorpora una facultad cuyo ejercicio parece dejar en manos de la propia Comisión promotora al prever la posibilidad de iniciar el debate de la toma en consideración de la iniciativa ciudadana con su presentación por parte de un miembro de la Comisión Promotora designado por ésta o con la lectura de la memoria que debe acompañar dicha proposición “si no se hiciera uso de esta facultad” (art. 21 de la ley castellana-leonesa).

1.2.2. *Comparecencias y Audiencias de ciudadanos*

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RC, en adelante) y del Senado (RS) no contemplan la intervención ciudadana en el procedimiento legislativo. Sin embargo, ambas normas contienen una genérica previsión por la que se posibilita presencia de personas distintas de autoridades o funcionarios públicos en las Comisiones que, con carácter permanente, se constituyen en cada una de las Cámaras para toda la Legislatura. Así, el artículo 44.4 del RC dispone como una facultad de las Comisiones la de recabar, a través de sus presidentes, la comparecencia “de personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”. Y el artículo 67 del RS, también referido al funcionamiento de las Comisiones, dispone que éstas “podrán solicitar al presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia”.

La ausencia de especificación de los ámbitos a los que puede referirse estas comparecencias, ha llevado a admitirlas en todos aquellos relativos al ejercicio de funciones encomendadas a las Cámaras en las que deban intervenir estas Comisiones: en especial, en el desempeño de las funciones de control parlamentario y legislativa. En esta última, sin embargo, la comparecencia de ciudadanos va a quedar contemplada desde una perspectiva absolutamente residual.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha abordado el significado y alcance de las comparecencias previstas en el artículo 44 del RCD desde la perspectiva del ejercicio de las funciones del control, esto es, cuando tales comparecencias de ‘particulares’ son un instrumento para recabar información a los parlamentarios a fin de poder desempeñar la función de control parlamentario que la Constitución asigna a las Cámaras (art. 66). No obstante, de sus pronunciamientos pueden extraerse algunos rasgos generales predicables a este tipo de comparecencias, también, cuando van referidas al ejercicio de la función legislativa. De entrada, a pesar de que el citado precepto del RC aluda a una facultad de las Comisiones, en realidad, en virtud de las prácticas parlamentarias “son los grupos parlamentarios a través de su portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5). Cuando el apartado cuarto del artículo 44 del RCD contempla la comparecencia de personas que no tienen la condición de autoridad o funcionario público, el TC entiende que éstas deben ser personas capacitadas “por razón de su competencia en la materia”. Esta

exigencia cumple, además, con la finalidad básica para la que, según el propio Tribunal, está prevista este tipo de comparecencias: la de “de informar o asesorar a la Comisión” (STC 177/2002, FJ 7; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 6 y 89 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 4 en ambas sentencias). Propósito que viene implícitamente exigido por la práctica de solicitarlas durante “un procedimiento parlamentario en curso” (STC 177/2002, FJ 8).

Así pues, la proyección literal de esta doctrina a las comparecencias que puedan solicitarse cuando esté en curso un procedimiento legislativo nos aboca a las denominadas *comparecencias de expertos* que lejos de poder concebirse como un instrumento de participación, tiene como finalidad otra muy distinta: la del asesoramiento técnico. El Parlamento, a diferencia del Gobierno, no cuenta con órganos de carácter consultivo, por lo que esta función la cumplen las comparecencias de expertos: qué duda cabe son, igualmente, ciudadanos, pero su presencia en sede parlamentaria se debe única y exclusivamente a su experiencia profesional o conocimientos científicos o técnicos sobre el contenido material de la ley en tramitación.

Una interpretación ‘extensiva’ de estas normas, especialmente la del RCD, ha permitido una intervención de ciudadanos –generalmente, a través de asociaciones u organizaciones representativas y defensoras de sus intereses- que, sin tener esta cualificación técnica sí que se les presupone ‘competencia en la materia’, sirve al propósito de informar y asesorar a la Comisión no tanto sobre los aspectos técnicos de la regulación de la materia, cuanto de los intereses, necesidades o problemas de los ciudadanos que pueden venir contemplados por la propuesta legislativa que se tramita. Sólo en este último caso podemos hablar de una verdadera participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes a través de la cual el legislador tenga un conocimiento directo de las demandas ciudadanas.

Ciertamente, el objetivo de informar y asesorar a los parlamentarios está presente en ambos supuestos, sólo que con diferente intensidad y referidas a dos perspectivas diversas. Mientras que el informe de los expertos va a servir principalmente para justificar la ley y su contenido regulador, pudiendo, además, mejorar su texto; la opinión de los ciudadanos que, como regla general, se va a mediatizar a través de las organizaciones en las que se integra, va a tratar de aproximar el contenido de la ley a las necesidades y problemas reales de sus destinatarios. No cabe duda que, en este último supuesto, también se

ofrece a las Cámaras una información ‘privilegiada’ o ‘interesada’²² sobre la materia objeto de regulación de los sectores sociales afectados, en el contexto de un Estado social en el que el legislador debe hacer frente a problemas y necesidades de una sociedad cada vez más compleja²³. De esta manera, si bien la comparecencia de expertos puede venir requerida desde la perspectiva de la técnica legislativa, la de los ciudadanos lo hace, además, desde la eficacia de la decisión legislativa²⁴.

Nuevamente, en este contexto, son las Comunidades Autónomas las que han dotado de un régimen normativo propio a las comparecencias de ciudadanos en el procedimiento legislativo, previéndolas expresamente y dotándolas de un tratamiento desvinculado y autónomo con respecto a las intervenciones de expertos que también contemplan en términos muy similares, sino idénticos, a como lo hacen los Reglamentos de las Cámaras estatales.

Por el momento, esta participación ciudadana en sede parlamentaria –en concreto, en las comisiones–, distinta de las comparecencias de expertos, se contempla, con algunas diferencias de tratamiento y de ámbitos a los que va referida, en los Reglamentos parlamentarios de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cataluña, Andalucía, País Vasco y Extremadura. De esta manera, mientras que los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias de 1997, el del Parlamento canario de 1999 y del Parlamento vasco de 2008, admiten estas comparecencias como instrumento de asesoramiento e información en el desempeño de cualquiera de sus funciones (y por tanto, la legislativa queda implícita);

²² Según E. AJA y M.J. LARIOS, *Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 1998, 97 s.

²³ *Ibidem*, pág. 99. Igualmente J. CANO BUESO, *Insuficiencias del procedimiento legislativo en el Estado social*, M.A. GARCÍA HERRERA (Dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, 1997, 647 y ss.

²⁴ Para M. MARCO ABATO, este propósito, también viene encuadrado en la técnica legislativa. Alude el autor a la factibilidad de las normas para referirse al perfeccionamiento de los textos legislativos con el objeto de facilitar su aceptación por los ciudadanos y garantizar la futura efectividad de sus mandatos normativos. *Vid. Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 1998, 217 s. Sobre el tema también G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, «Revista de Derecho Político», 32, 1991, 95. Un estudio de esta exigencia desde la perspectiva de la técnica legislativa lo realiza M.J. MONTORO CHINER, *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Madrid, 1989.

los reglamentos parlamentarios de Cataluña, Andalucía y Extremadura las ubican expresamente como uno de los trámites posibles que se integran en el procedimiento legislativo.

Tanto el Reglamento de la Junta General asturiana (art. 67.1) como el del Parlamento vasco (art. 53.1) y el canario (art. 53 *ter*), junto con la comparecencia de expertos se refieren también a la de “interesados de los asuntos que se estén tratando en la Cámara”, especificando que a los efectos de esta disposición “se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (Asturias) o a la de personas “representativas de sectores y grupos sociales interesados en el asunto de que se trate” (País Vasco).

Por lo que respecta a las Comunidades de Cataluña, Andalucía y Extremadura, a la regulación de las comparecencias de expertos –que en el caso de Cataluña se amplía a “personalidades relevantes por su significación institucional, política, social, científico o cultural” que pueden ser invitadas a intervenir en el Pleno (art. 178 del Reglamento del *Parlament*) – se añade, como se ha señalado, la previsión de estas comparecencias ciudadanas como uno de los actos que integran el procedimiento legislativo. Sólo el Reglamento andaluz (de 2007) contempla por separado las comparecencias informativas en relación con los proyectos de ley (art. 112) y con las proposiciones de ley (art. 124), mientras que el del *Parlament* de Cataluña (de 2005) y el de Extremadura (de 2008) lo hacen de forma conjunta (art. 106 y 165, respectivamente). En estas Comunidades, se solicitaran por los Diputados o Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, una vez celebrado el debate a la totalidad sobre estas iniciativas – que, en el caso de las proposiciones de ley se identifica con el de su toma en consideración por parte de la Cámara –. Sólo cuando se hayan realizado en la Comisión correspondiente es cuando se abre el plazo para presentar enmiendas al articulado. Y, también en estos Reglamentos parlamentarios van, necesariamente, referidas a agentes y grupos sociales, además de organizaciones que pudieran estar “interesados en la regulación” de que se trate. Solo en el caso andaluz y extremeño esta exigencia viene completada con una ulterior y es que las personas comparecientes deben ser, en todo caso, “representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley” y sólo con carácter excepcional se admitirán las solicitudes de comparecencias de “personas a título individual”.

Al margen de estas consultas a través de las comparecencias, el Reglamento del *Parlament* de Cataluña contiene una previsión ulterior que viene a consolidar y reforzar la participación ciudadana, “especialmente en el procedimiento legislativo”. El artículo 179 del citado Reglamento prevé, al margen de las citadas comparecencias de las “organizaciones y grupos sociales interesados” a los que se refiere el artículo 106.1, la audiencia de “entidades y asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo”, así como la petición de informes a las mismas “mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas”.

A la vista de este panorama normativo, no parece muy acertado referirnos a la existencia de audiencias ciudadanas en el procedimiento legislativo. La previsión que realiza el Reglamento del Parlamento de Cataluña es, por el momento, aislada en nuestro ordenamiento parlamentario. Habrá que esperar una respuesta más enérgica por parte del legislador, incluso de las propias cámaras parlamentarias, que no sólo deberá incorporarlas al procedimiento legislativo como un trámite habitual, sino que además, deberá determinar en qué condiciones se realizarán, identificando el momento procesal oportuno, el órgano en la que deben realizarse (siendo el Pleno el órgano más adecuado) y regulando la posibilidad de convocarlas a iniciativa de estas mismas organizaciones²⁵.

1.3. *La participación del ciudadano en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno*

En un sistema de gobierno parlamentario, la conversión de la democracia representativa en democracia de partidos, incide directamente en la centralidad del Parlamento y en el desarrollo de sus funciones. Concretamente, por lo que se refiere al ejercicio de la potestad legislativa de los datos que constan en la propia institución, se comprueba como está absolutamente condicionada a la iniciativa gubernamental, poniéndose de manifiesto cómo la mayor parte de esta actividad está referida a la tramitación de las iniciativas gubernamentales²⁶. Por esta razón, al margen de la iniciativa ciudadana

²⁵ Aspectos que junto con otros son objeto de un pormenorizado examen por M.J. LARIOS, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., 286 y ss.

²⁶ Así, desde el inicio de la andadura democrática del Parlamento estatal hasta abril de 2012, de las 4.196 iniciativas legislativas casi un 43% son proyectos de ley presentados por

en el ejercicio de la función legislativa de los parlamentos o de su eventual participación en el proceso legislativo, es importante detenerse en las posibilidades de intervención que ofrece el ordenamiento en relación con la facultad de iniciativa legislativa de los Gobiernos, concretamente en la elaboración de los anteproyectos de ley²⁷.

No estamos ante una cuestión que tenga una regulación constitucional, ni expresa ni implícita. Silencio que contrasta abiertamente con la exigencia de participación ciudadana en el proceso de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, esto es, en el proceso de elaboración de reglamentos contenida en el artículo 105.a de la CE²⁸. Tampoco puede afirmarse que ésta haya sido una cuestión que haya suscitado especial interés en el legislador, más preocupado por desarrollar esta garantía del ciudadano en el ejercicio de la potestad normativa de la Administración. Sólo en la última década se advierte en la legislación un cambio de perspectiva, al ir incorporándose instrumentos que permiten conocer al ejecutivo la opinión ciudadana en relación con sus propuestas de iniciativa legislativa. Y nuevamente, en este análisis normativo, debe diferenciarse el ordenamiento estatal de algunos ordenamientos autonómicos.

En el primero de ellos, no existe previsión expresa en la ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora del Gobierno. No obstante, el artículo 22.3 de la ley 50/1997 contempla en relación con los anteproyectos de ley que “El titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos”. Esta previsión ha provocado que, en algunos supuestos, se haya

el Gobierno (1795) y el resto (2401) correspondían a iniciativas del resto de sujetos contemplados en el artículo 87 de la Constitución (de las Cámaras parlamentarias, de las Comunidades Autónomas y de iniciativa legislativa popular). De las más de cuatro mil iniciativas, las Cortes han aprobado como ley 1.681 (40%): de ellas 1.461 son proyectos presentados por el Gobierno (lo que representa un 87% de la actividad legislativa).

²⁷ Para G. MAESTRO BUELGA éste sería el lugar privilegiado del proceso legislativo para la participación de los sectores interesados y afectados por la norma. *Vid.*, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., 96 y 108-112.

²⁸ Si bien han sido numerosos los autores que han analizado el alcance de esta norma en el ejercicio de la función normativa del ejecutivo, de todos ellos debe resaltarse el análisis que desde la perspectiva constitucional realiza J.M^a CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Barcelona, 2001, 382 y ss.

‘consultado’ a los ciudadanos el contenido de estas iniciativas, bien de forma indirecta –a través de órganos representativos de diversos intereses (Consejo Económico y Social u otros previstos en normativas sectoriales²⁹) o bien directamente a través de un trámite de audiencia pública, como es el concreto supuesto del Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, presentado a las Cortes el pasado mes de septiembre de 2012³⁰. Precisamente, en él se dispone, con carácter preceptivo, que los Ministerios a quienes corresponda, por razón de la materia, la iniciativa de elaborar anteproyectos de ley y los proyectos de Reales Decretos Legislativos, deben publicarlos –sin que se derive, no obstante, de dicha previsión un eventual trámite de audiencia pública- “cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes”. Si la solicitud de estos dictámenes, por el contenido de dichas propuestas gubernamentales, no fuera exigida por la normativa vigente, la obligación de su publicación se difiere al “momento de su aprobación” (art. 6.b del referido proyecto de ley).

La actitud del legislador autonómico es diversa. Sólo algunas Comunidades Autónomas han incluido, en los trámites exigidos por sus respectivas normas reguladoras del Gobierno y/o Administración para la elaboración de los anteproyectos de ley, la posibilidad de consultar a los ciudadanos. Y lo han hecho desde muy distintas ópticas y con desigual intensidad.

En Cantabria, la ley 6/2002, de 10 de diciembre, del Régimen Jurídico de Gobierno y Administración, si bien no se exige esta consulta expresamente en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno cántabro, se incorpora, tras su reforma en el año 2010, en su articulado una serie de “Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas”, entre los cuales se contempla que “A fin de garantizar la transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente y consultados con los agentes implicados” (art. 117 *bis*, apartado 7º). En un sentido muy

²⁹ Vid. V. GARRIDO MAYOL, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia, 2010, 71-77. Mas detallado es el elenco de órganos representativos de intereses específicos previstos en la normativa estatal que realiza A.L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 23, 2010, 264-265.

³⁰ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Congreso de los Diputados, Serie A (Proyectos de ley), núm. 19-1, de 7 de septiembre de 2012 (texto íntegro que puede ser consultado en www.congreso.es).

similar, el artículo 117 *ter*, relativo a la iniciativa para garantizar la mejora regulatoria, dispone que a fin de contribuir al objetivo de valorar el impacto de la nueva regulación, la Administración de esta Comunidad Autónoma: “Prestará la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la normas” (apartado b).

La normativa de Castilla y León, La Rioja y Cataluña no contempla directamente la posibilidad de intervención de los ciudadanos en la elaboración de los anteproyectos de ley. Sin embargo, se prevé que cuando se activen estos instrumentos participativos deberá indicarse en la memoria que está obligada a adjuntar la Consejería proponente al texto del anteproyecto y su exposición de motivos cuando lo remita al Consejo de Gobierno de la Comunidad (art. 75.3.e de la ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León³¹; art. 45.2 de la ley 8/2003, de 28 de octubre, reguladora del Gobierno de La Rioja e Incompatibilidades de sus miembros³² y art. 36 de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia y Gobierno de la Generalitat).

Sólo las Comunidades de Andalucía (art. 43 de la ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno) y Asturias (art. 33 de la ley 2/1995, de 13 de marzo, Régimen Jurídico de la Administración), y en cierta manera también Murcia (art. 46 de la ley 6/2004, de 28 de diciembre, Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno), regulan expresamente la participación de los ciudadanos en la elaboración de las iniciativas legislativas de sus gobiernos. Esta participación se articula a través de la audiencia bien a ciudadanos directamente y a entidades u organizaciones (Andalucía), bien sólo a estas últimas (Asturias). En todo caso, se exige que estas asociaciones o entidades sean reconocidas por la ley (Andalucía y Asturias), ostenten una representación de

³¹ Concretamente el precepto citado prevé que en la memoria que debe acompañar el anteproyecto se incluirán: “Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas”.

³² La disposición riojana dispone la obligación, del titular de la Consejería que inicie el procedimiento de elaboración de un proyecto de ley de remitirlo al Consejo de Gobierno junto con una Exposición de Motivos acompañándolo de “una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto”.

intereses de carácter general o que pudieran venir afectados por la futura regulación (Asturias) y que sus fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (Andalucía). La ley de Gobierno andaluza, además, solo la contempla cuando el anteproyecto “afecte derechos e intereses legítimos de la ciudadanía”. En ninguna de estas normativas la participación tiene carácter preceptivo: corresponderá decidirla al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (Murcia) o a la Consejería que inicia la elaboración del anteproyecto con expresa motivación de esta decisión (Andalucía y Asturias). Ahora bien, a pesar de concebirse como una facultad del ejecutivo, en términos jurídicos, la normativa parte de su conveniencia en la medida que prevé esta omisión del trámite de audiencia cuando lo exijan graves razones de interés público que deberán en todo caso explicitarse en la memoria correspondiente o acreditarse debidamente.

En el grupo de Comunidades cuya normativa exige la participación ciudadana en el proceso de elaboración de anteproyectos puede citarse a las Illes Balears que, a diferencia de las anteriores, sólo la contempla, en un determinado ámbito. Así la reciente ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Illes Balears dispone, en su artículo 6, relativo a la Participación ciudadana, que “1. Con el fin de promover y garantizar la participación ciudadana, la Administración: f) Promoverá la confección de unos presupuestos participativos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos. En este sentido y como mínimo, se dará publicidad vía electrónica del anteproyecto de inversiones del presupuesto, para que la ciudadanía pueda hacer efectiva esta participación directa en un plazo concreto”.

Por último, merece, a mi juicio, una atención específica, por distintos motivos, las previsiones contenidas en la normativa de Valencia y Cataluña.

La particularidad de la normativa catalana, que –como se ha señalado– comparte con la de las Comunidades de Castilla y León y La Rioja, la exigencia de hacer constar en la memoria del anteproyecto las consultas realizadas a la ciudadanía, radica en la eficacia que se otorga a tal indicación y, por ende, la que se atribuye a la consulta realizada. En efecto, el artículo 36 de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de

Presidencia y Gobierno de la Generalitat³³, contempla que en la memoria que haga constar las consultas realizadas a la ciudadanía se expliciten “las alegaciones presentadas, las razones que han llevado a su estimación o desestimación y la incidencia de las consultas y las alegaciones en la redacción final del anteproyecto de ley” (art. 36.3.c de la ley catalana).

En Valencia, ha sido la ley 11/2008, de 11 de julio, de participación ciudadana, la que la exige al disponer en su artículo 12 que “Los ciudadanos y las ciudadanas podrán participar en la elaboración de los Anteproyectos de Ley [...] que les afecten, conforme a los instrumentos y mecanismos de participación regulados en el capítulo III del título II de esta Ley”. Esta participación que tiene la finalidad de “conocer la opinión de los ciudadanos directamente afectados, respecto de dicha iniciativa” debe realizarse a través del trámite de la audiencia ciudadana, tal y como dispone el artículo 18 de la citada ley valenciana. La ley prevé, además, que el “resultado de este proceso de ciudadana [...] se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana, en el que se deberá indicar: a) Los mecanismos de participación que han sido utilizados; b) El resultado del proceso participativo; y c) La evaluación del órgano proponente del anteproyecto o programa del resultado de la participación ciudadana, especificando las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se han incorporado al texto” (art. 18.4)³⁴. El interés que suscita esta norma no se centra tanto en posibilitar la participación del

³³ Redacción que introduce la Disposición Final 3ª de la ley 26/2010, de 3 de agosto, de procedimiento administrativo de Cataluña.

³⁴ El procedimiento a seguir para la realización de estas audiencias ciudadanas es regulado por los artículos 24 y 25 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la ley 11/2008, en virtud de los cuales se exige que el acuerdo de someter a audiencia ciudadana un anteproyecto de ley, así como el plazo, y la forma en que se producirá la audiencia, debe ser adoptado en Consejo de Gobierno (art. 24). Esta resolución de inicio del trámite de audiencia ciudadana “se publicará en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* para que en el plazo de quince días las ciudadanas y los ciudadanos, así como las Entidades Ciudadanas, inscritos en el Registro de Participación Ciudadana y que de su inscripción resulte su interés en el ámbito sectorial de la Norma, puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente” (art. 25.1). Esta regulación procedimental viene complementada con la previsión, contenida en el artículo 21 del citado Decreto en que se establece la obligación de la Consejería (departamento gubernamental) que haya coordinado el instrumento de participación ciudadana de elaborar un informe de evaluación que, cuando se refiera a la audiencia ciudadana sobre anteproyectos de leyes “deberá especificar las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se hayan incorporado, y se realizará una valoración de conjunto de las propuestas que no vayan a ser incorporadas al texto. El informe de evaluación quedará incorporado al expediente. Si en el momento de emitir el informe aún no se ha tomado una decisión final sobre las propuestas, podrá demorarse la emisión del mismo sin perjuicio del cumplimiento de esta obligación”. (art. 21.3 del citado Decreto).

ciudadano en la elaboración de los anteproyectos de ley gubernamentales en esta Comunidad así como tampoco en la eficacia que estas audiencias puedan tener en el texto definitivo del anteproyecto, sino, más bien en la restricción que introduce en su previsión legal: esta audiencia se exceptúa en “los Anteproyectos de Ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular”. Sorprende, y no deja de ser un aspecto criticable³⁵ por contradictorio con la finalidad que pretende, que sea precisamente una ley de fomento de la participación la que pueda extender las ya de por sí amplias limitaciones con las que el ordenamiento constitucional rodea el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. A mi juicio, no tiene ningún sentido restringir la participación ciudadana en algunas iniciativas legislativas gubernamentales cuando estas no vienen limitadas materialmente por la Constitución y, sobre todo, porque es el propio Gobierno, en última instancia, el que fija el contenido de su iniciativa sin que la inclusión en ella del resultado del proceso participativo sea ni preceptiva ni necesaria.

Al margen de esta última consideración, resulta evidente el salto cualitativo que introduce la normativa catalana y valenciana, con respecto al resto de leyes autonómicas que prevén esta participación, al exigir no sólo que se dé cuenta de las alegaciones realizadas por los ciudadanos al texto del anteproyecto, sino, sobre todo, que sean explicitadas cuáles son las que se han incorporado a la redacción definitiva del mismo. Se dota, de esta manera, de un sentido pleno a la participación ciudadana: al dotar de una cierta eficacia al resultado del proceso participativo, no solo va a cumplir una función de mera transmisión de información centrada en la opinión de la ciudadanía respecto a una determinada regulación, sino que también, va a servir para reconocer a la Comunidad de un cierto poder de decisión respecto del contenido de la regulación, permitiendo que se acomode a las concretas necesidades o aspiraciones de sus potenciales destinatarios³⁶.

³⁵ Para A.L. MARTÍNEZ PUJALTE esta restricción carece de sentido “pues la participación en el procedimiento legislativo no va ni tiene por qué ir asociada a la titularidad de la facultad de iniciativa”, en *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., 263-264.

³⁶ M. MEDINA diferencia entre una participación ‘pragmática’ y una participación política. En la primera, la participación constituye un instrumento para la consecución de un ulterior fin: aumentar la eficacia y eficiencia de la decisión pública; por lo que se satisface con una mera consulta que permitirá a los órganos decisores conocer la opinión de los ciudadanos, siendo irrelevante la incorporación de la misma al contenido de la decisión. En cambio, desde una perspectiva más política, la participación reclama la intervención efectiva de la Comunidad en el proceso de adopción de decisiones colectivas atribuyéndole poder de

Ahora bien, a mi juicio, la bondad de las mismas no esconde los problemas que pueden generarse en sede parlamentaria. Cuando el Gobierno presenta ante el Parlamento iniciativa legislativa acompañándola de una memoria en la que se indica expresamente que como consecuencia de la celebración de un procedimiento de audiencia pública se ha dado una determinada redacción a uno o varios preceptos del texto articulado del proyecto de ley: ¿se condiciona el posterior debate parlamentario en relación con estas disposiciones?, ¿debe prevalecer la voluntad ciudadana que ha condicionado una determinada redacción de estas disposiciones frente a la de sus representantes? Es evidente que en términos jurídicos la respuesta a todos estos interrogantes debe ser negativa: ni siquiera el legislador debe admitir la tramitación de una iniciativa legislativa popular ni, una vez tomada en consideración, existe un deber de sancionar el contenido de esta propuesta ciudadana. Ahora bien, esta consideración no excluye que, en términos políticos, pueda generar ciertas pautas de actuación de los representantes en relación con el debate y la posterior aprobación como ley.

Otras cuestiones a las que, sin duda alguna, la normativa debería dar respuesta tienen que ver con la articulación de la participación ciudadana en aquellos procedimientos legislativos impulsados por iniciativas del Gobierno en las que la ciudadanía ya ha sido consultada y ha tenido oportunidad de pronunciarse a través de las audiencias. Las cuestiones que surgen son de carácter procedimental. El sometimiento de un anteproyecto a audiencia ¿convierte en innecesaria la audiencia en el procedimiento legislativo que impulse la iniciativa gubernamental? La respuesta ha de ser necesariamente negativa. Son varias las razones que así lo avalan. De entrada, y desde una perspectiva meramente formal, debe tenerse presente que, a diferencia de las que activa el gobierno, las que solicitan los diputados o grupos parlamentarios cumplen con la exigencia del pluralismo favoreciéndose, de esta manera, la transparencia³⁷ y la mejor formación del interés general³⁸. Pero, además, es que estamos ante procesos en los que intervienen sujetos distintos y con ámbitos de

decisión que puede abarcar tanto la identificación de los problemas, su priorización, la formulación de simples decisiones y su implementación, amén de la posibilidad de revisión y evaluación de las decisiones adoptadas. Ver, *La ampliación de la iniciativa legislativa popular*, «Revista Andaluza de Administración Pública», 80, 2011, 292 s.

³⁷ I. ASTARLOA HUARTE, *Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo*, *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario (1994)*, Madrid, 1998, 419.

³⁸ Así E. SÁENZ ROYO, *Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley*, «Revista para la mejora de la calidad democrática», 1, 2010, 64 s. y 68.

actuación diversos. Mientras que el gobierno presentando un proyecto de ley impulsa la actuación del Parlamento en un determinado ámbito material, el Parlamento no queda constreñido por el contenido de dicha iniciativa: en el procedimiento legislativo puede introducir modificaciones que hagan oportunas o convenientes la realización de otras audiencias ciudadanas. Se reforzaría, además, la capacidad real de decisión autónoma del órgano parlamentario frente al ejecutivo³⁹.

Estas audiencias en sede parlamentaria ¿deberían realizarse a los mismos ciudadanos o entidades que ya han tenido oportunidad de expresarse en relación con el anteproyecto o a otros distintos? Y si se han incorporado al texto del proyecto de ley algunas de las alegaciones formuladas en la fase de audiencia en relación con el anteproyecto, ¿debería darse audiencia a los ciudadanos o asociaciones cuyas consideraciones no han sido tenidas en cuenta si van referida a alguno de los contenidos del proyecto de ley? La discrecionalidad de los representantes debe llevar a admitir cualquier audiencia que sea solicitada y cumpla con los requisitos anteriormente señalados. Sin embargo, tendría mucho más sentido, a mi juicio, dirigirlas a aquellos ciudadanos o asociaciones que o bien no han tenido ocasión de pronunciarse durante la elaboración del anteproyecto o bien, aun habiendo manifestado sus alegaciones, éstas no han sido tenidas en cuenta ni se han incorporado al texto definitivo de la iniciativa del Gobierno.

2. La participación de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes.

2.1. En la fase inicial: la participación en la elaboración de iniciativas legislativas del gobierno y la posibilidad de presentar propuestas de ley en el parlamento

2.1.1. La participación de los entes locales en la elaboración de anteproyectos de ley: su articulación orgánica

A diferencia de la participación ciudadana, la intervención de los entes locales en los procesos de adopción de decisiones normativas del ejecutivo ha sido prevista por el ordenamiento desde hace varias décadas, tanto en el plano estatal como en el de las Comunidades

³⁹P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo*, cit., 400.

Autónomas. Al margen de la activación de vías ‘informales’ –en las que sin duda han tenido un peso decisivo las asociaciones de entes locales: la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) en el ámbito Estatal y las asociaciones y federaciones de entes locales creadas las CCAA⁴⁰–; el legislador –estatal y autonómico– ha ido creando órganos específicos de relación a los que se les había encomendado expresamente la participación en la elaboración de disposiciones normativas, también cuando éstas tenían como objeto la presentación de una iniciativa legislativa ante el Parlamento.

Por lo que respecta a la esfera estatal, se destacan dos: *Comisión Nacional de la Administración local* y la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales*.

El primero de ellos, se contempló a mediados de los años ochenta por la Ley de Bases de Régimen local y su regulación fue reforzada en dos ocasiones en las que se reforma esta LBRL tras la suscripción del Pacto Local en 1998⁴¹. La primera, por ley 11/1999, de 22 de abril –que dota de un nuevo contenido y concreta las funciones de la Comisión– y la segunda por ley 57/2003, de 17 de diciembre, de modernización del gobierno local. En el fortalecimiento de la *Comisión Nacional de Administración Local* no fue ajena la suscripción y posterior entrada en vigor de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985⁴² en la que se exigía, entre otros aspectos la preceptiva consulta a las entidades locales “en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente” (art. 4.6 de la Carta Europea). Por lo que se refiere a su composición y funcionamiento⁴³, la *Comisión* está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas y se integra por igual número de representantes de la Administración del

⁴⁰ En Cataluña, por ejemplo, funcionan Federación de Municipios de Cataluña (FMC) y Asociación catalana de Municipios y Comarcas (ACM).

⁴¹ Si bien el cumplimiento de los compromisos alcanzados en el Pacto, se tradujo, en un primer momento y casi de forma inmediata, en la modificación de la LBRL, también fueron reformadas otras leyes estatales, como la de Régimen electoral General, la de educación, la reguladora del derecho de reunión y manifestación, de protección de la seguridad ciudadana y, muy especialmente, la del Tribunal Constitucional –introduciéndose, en 1999, un nuevo procedimiento, el conflicto en defensa de la autonomía local, por el que se legitimaba a las entidades locales a acceder directamente a la jurisdicción constitucional para defender la autonomía constitucionalmente garantizada frente a las lesiones que las leyes estatales y/o autonómicas pudieran producir–.

⁴² Ratificada por España en 1988 y publicada en el BOE en febrero de 1989.

⁴³ Regulados por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril.

Estado⁴⁴ y de las entidades locales⁴⁵, designados, estos últimos, por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (Federación Española de Municipios y Provincias, en la práctica). Y una de las específicas funciones que se atribuye a esta *Comisión* es la de emitir informes sobre los anteproyectos de ley del Gobierno estatal cuando afecten a la administración local⁴⁶. Igualmente, podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes estatales o autonómicas lesivas para la autonomía local constitucionalmente garantizada. Solicitudo, esta última, que, también, podrá realizar la representación de las entidades locales en la *Comisión*.

La *Conferencia sectorial de Asuntos locales*, se crea en 2005 al amparo de una de las más de las significativas novedades que introduce la ley 57/2003, para la modernización del gobierno local: la posibilidad por parte del Estado y con la colaboración de las Comunidades Autónomas de “crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza” (art. 120 bis LBRL). La *Conferencia* constituye la primera manifestación orgánica de cooperación trilateral en esta materia. Está, también, presidida por el Ministro de Administraciones Públicas y se compone de representantes del Gobierno estatal, consejeros de los gobiernos autonómicos competentes en administración local y representantes de la Administración local⁴⁷. Entre sus cometidos, está el de informar, con carácter previo las leyes y

⁴⁴ El RD 427/2005 dispone que son representantes de la Administración estatal en la Comisión: el Secretario de Estado de Cooperación Territorial; la Subsecretaria de Administraciones Públicas; el Director General de Cooperación Local; el Director del Instituto Nacional de Administración Pública; el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, el Secretario General de Hacienda, el Secretario General de Presupuestos y Gastos y el Director General de Financiación Territorial, la Subsecretaria del Interior y los Directores Generales de Tráfico y de Protección Civil y Emergencias, el Secretario General de Vivienda, y la Subsecretaria de Trabajo y Asuntos Sociales o, en razón de la materia que se vaya a tratar, el representante de este departamento que determine el Ministro.

⁴⁵ El RD 427/2005 los concreta en trece vocales, que deberán, además, tener la condición de miembro de corporación local.

⁴⁶ Referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen de sus funciones y servicios –incluidas la atribución y supresión de competencias–; régimen estatutario de los funcionarios; procedimiento administrativo, contratos y concesiones u otras formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial y régimen de bienes y haciendas locales.

⁴⁷ Representantes locales que, como en el caso de la Comisión Nacional de Administración Local, son también designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

tratados con relevancia en el ámbito local, además de impulsar la colaboración y cooperación entre los niveles territoriales del Estado en materia de régimen local⁴⁸.

En el ámbito autonómico, salvo en el caso de Castilla-La Mancha – en cuyo Estatuto de Autonomía contenía una expresa previsión de un órgano de colaboración entre los entes locales de la Comunidad y los órganos autonómicos⁴⁹, en base a la cual se crea a principios de los años noventa el *Consejo Regional de Municipios*⁵⁰ - ha sido, también el legislador de cada Comunidad Autónoma, el que ha previsto estos órganos permanentes para la colaboración entre las administraciones autonómicas y locales: *Consejo Andaluz de Municipios*⁵¹, *Consejo de Municipios, Comarcas y otras entidades locales* de Castilla y León⁵², *Comisión Foral de Régimen Local* de Navarra⁵³, *Consejo Regional de Cooperación Local* de Murcia⁵⁴, *Comisión Gallega de Cooperación Local*⁵⁵, *Consejo Local de Aragón*⁵⁶ y *Comisión de Gobierno Local* de

⁴⁸ El *Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local* [Redactado por el MAP, sobre la base de las propuestas de mejora y actualización que en esta materia se realizaban en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno y de la Administración Local* (junio de 2005). El anteproyecto fue presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en la Comisión de Entidades locales del Senado (2005)] partiendo de la concepción de la autonomía local como una autonomía de contenido y carácter político, se identifica, expresamente, la insuficiente regulación de la participación de las entidades locales como uno de los más acuciantes problemas de la autonomía local. En esta lógica, se contempla la creación de una *Conferencia General de Política Local* en la que se integrarían representantes estatales, autonómicos y locales (art. 38 del Anteproyecto, Documento de trabajo LBGAL de 3 de mayo de 2006). Esta previsión recuerda mucho a la ya existente *Conferenza Unificata (Stato, Regioni e città)* en el ordenamiento italiano. Esta Conferencia General vendría a sustituir la Conferencia sectorial para asuntos locales, creada al amparo de la ley 57/2003, pero coexistiría con la existente Comisión Nacional de Administración Local.

⁴⁹ Artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: “Una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades con las corporaciones locales de la región”.

⁵⁰ Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales.

⁵¹ Creado por ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios, coexiste –desde finales de los años ochenta hasta después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de 2007- con el *Consejo Andaluz de Provincias*, previsto en la ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su territorio.

⁵² Junto con el *Consejo de Provincias*, está previsto en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local.

⁵³ Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local.

⁵⁴ Ley 9/1994, de 30 de diciembre, de creación del Consejo regional de cooperación local.

⁵⁵ Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local.

⁵⁶ Ley 7/1999, de abril, de Administración local.

*Cataluña*⁵⁷. Más allá de la distinta denominación que reciben, todos ellos son órganos que vienen a reproducir, en el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva, el modelo generado por la *Comisión Nacional de Administración local*. Nos hallamos, por tanto, ante órganos cuya existencia y funcionamiento se inserta en la lógica de las relaciones interadministrativas entre administración autonómica y locales. No constituyen cauces orgánicos de participación y de representación de los entes locales –y de sus intereses–, sino de *órganos permanentes de colaboración* entre la Administración autonómica y las administraciones locales. Todos ellos tienen una composición mixta (representantes de la Administración autonómica y local), están adscritos normalmente a la Consejería competente en materia local. Sus respectivas leyes reguladoras les otorgan un carácter consultivo y entre sus funciones está contemplada expresamente la de emitir informe o dictamen, informar o ser consultado sobre los anteproyectos de los gobiernos de las Comunidades Autónomas que afecten a su ámbito de autonomía.

2.1.2. *La iniciativa legislativa de los entes locales*

La posibilidad que los entes locales presenten propuestas legislativas en el órgano parlamentario a fin de ser tramitadas, discutidas y, en su caso, aprobadas como leyes, sólo se contempla en las Comunidades Autónomas –no en el ordenamiento estatal– y, por tanto, solo va referido al ejercicio de la función legislativa asignada a los parlamentos autonómicos. Sin embargo, esta iniciativa legislativa de los entes locales no está permitida en todas las Comunidades Autónomas, como es el caso concreto de Aragón, Cantabria, Comunidad valenciana, Extremadura, Galicia y La Rioja. En el resto, se contempla, junto con la iniciativa legislativa popular, en el propio Estatuto de Autonomía y va referida al ámbito material de competencias de la Comunidad. Esta previsión provocó que, con la excepción de Navarra, el legislador del resto de Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos se amparaba tal facultad se regulara de forma conjunta la iniciativa legislativa popular y la local, aplicando, a esta última, muchos de los requisitos exigidos a la

⁵⁷ Inicialmente se previó en la derogada ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local. En la actualidad se ha incorporado a la regulación contenida en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local.

primera: especialmente, en las materias excluidas y su protección jurisdiccional a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Llegados este punto, es oportuno, a mi juicio, destacar cómo, además de otras consideraciones que esta iniciativa de los entes locales pueda suscitarse en el plano constitucional, lo cierto es que, en este nivel de gobierno subestatal adquiere un significado especial si lo comparamos con la iniciativa legislativa que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas en el artículo 87.2, facultad que no aparece limitada de forma específica desde la perspectiva material en el referido precepto constitucional –más allá de que puedan afectarle otras restricciones que se proyectan por igual en el resto de iniciativas legislativas –contenidas en los artículos 134, 131, 151.2 o 152.2 de la CE, entre otros-. Esta ausencia de límites en la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas evidencia la finalidad que encierra la norma constitucional: la de dotar a las Comunidades Autónomas un mecanismo directo de participación en la determinación de la orientación política general⁵⁸. Para Artemi Rallo se establece un paralelismo evidente entre una y otra en la medida que suponen un mecanismo de participación en el desarrollo de la política general del Estado, en el caso de la iniciativa de las Comunidades Autónomas, o de la propia Comunidad Autónoma, en el supuesto de la iniciativa de los entes locales⁵⁹. Ahora bien, esta finalidad que se infiere de las disposiciones estatutarias que no restringen materialmente esta facultad de los entes locales más allá de aquéllas que son objeto de sus competencias, se ve subvertida y, en cierta manera, anulada por la actuación del legislador autonómico que no solo ha incorporado más límites a los previstos en las disposiciones estatutarias (organización y atribuciones de las instituciones de gobierno o las relativas a la organización territorial de la Comunidad), sino que además, partiendo de una interpretación excesivamente rígida de la remisión estatutaria a la ley orgánica estatal reguladora de la iniciativa legislativa popular, ha extendido las materias vetadas para la iniciativa legislativa popular

⁵⁸ Así, R. PUNSET, *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, en «Revista de Derecho Político», 14, 1982, 66.

⁵⁹ A. RALLO, *La iniciativa legislativa de los entes locales. (Balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)*, en «Parlamento y Constitución. Anuario», 3, 1999, 107 s. La fundamentación de esta iniciativa aparece más detenidamente desarrollada en la monografía de este mismo autor, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Castellón, 1993, 207-210.

también a la de los entes locales. Las materias que eventualmente puedan ser objeto de una inactiva legislativa están condicionadas, además, a una condición ulterior: el de afectar los intereses municipales, de forma directa y específica.

Esta amplitud con la que se regulan los límites materiales de esta iniciativa no solo exterioriza, como afirma A. Rallo, una “opción política claramente decidida a restringir esta modalidad de iniciativa legislativa”⁶⁰, sino que además, despoja a esta posibilidad de intervención de los entes locales de su finalidad natural, esto es, la de participar en la conformación de las políticas y decisiones públicas de la Comunidad Autónoma, relegando su papel al de un sujeto portador de intereses particulares, asimilándola a la iniciativa legislativa popular y convirtiéndola de *facto* en una suerte de instrumento de ejercicio de la participación política de los ciudadanos⁶¹, de los cuales los entes locales son “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos” (art. 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local). Nada más alejados de una realidad en la que estos entes locales son una pieza más del engranaje de un Estado compuesto, a la que se dota de autonomía, directamente implicados en el gobierno de la comunidad local a la que representan, pero también gobiernan.

Por lo demás, la regulación contenida en los Estatutos, lejos de ser idéntica, difería tanto en relación con los sujetos que están legitimados a presentarlas en las Cámaras autonómicas, como con respecto a los requisitos que deben cumplirse.

Los entes locales que pueden presentar una iniciativa legislativa en el Parlamento de su respectiva Comunidad Autónoma son: los ayuntamientos (en Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra, Murcia y en Cataluña sólo cuando vaya referida a una reforma de Títulos del Estatuto de Autonomía que no afecten a las relaciones con el Estado según el procedimiento previsto en el artículo 222 del EA); las comarcas (en Cataluña y Murcia), los órganos representativos insulares (en Canarias –los Cabildos- y en Illes Balears –los Consejos insulares⁶²-) y de los Territorios históricos del País Vasco –las Juntas Generales.

⁶⁰ *Ibidem*, 111.

⁶¹ Así, M.J. GARCÍA GARCÍA, *La intervención de las entidades locales en el proceso de producción legislativa*, «Actualidad Administrativa», 12, 2007, 1422.

⁶² El artículo 47.2 del EA –como lo hiciera su predecesor art. 26.2- reproduce en identidad de términos el art. 87.2 de la CE referido a la iniciativa legislativa de las

Como regla general, la normativa reguladora no admite que un solo sujeto de los legitimados pueda ejercerla sino que se requiere que venga avalada por varios. Y, en este concreto punto, el legislador autonómico maneja dos criterios alternativos: o establece un elevado número de ayuntamientos⁶³ o comarcas⁶⁴ o admite un número inferior de entes locales con la exigencia que representen, todos ellos, un determinado número de habitantes o de porcentaje de población⁶⁵. Los acuerdos de los órganos representativos deberán adoptarse como regla general por mayoría absoluta salvo en dos supuestos: en Navarra se contempla que el acuerdo de los municipios se adoptará por mayoría simple y en Cataluña se exige que si la iniciativa proviene de un solo consejo comarcal (y esta posibilidad sólo es factible si la materia objeto de regulación en dicha iniciativa es de exclusivo interés de esa comarca) el acuerdo de este órgano deberá adoptarse por una mayoría cualificada de los tres quintos de sus integrantes.

Por lo que se refiere a los requisitos a los que se somete el ejercicio de esta iniciativa legislativa, debe destacarse que, como sucede con la iniciativa legislativa popular, también para las que presentan los entes locales, las leyes reguladoras exigen la presentación, junto con el texto articulado de la ley y su Exposición de Motivos, un documento en el que consten las razones o fundamentos que aconsejen la tramitación y aprobación de la propuesta. Documento a través del cual, como regla general, se instrumentaliza la participación de estos entes locales en el procedimiento de toma en consideración en el Pleno de la Cámara.

Desde esta última perspectiva, la única especialidad remarcable es que tanto en la ley de Andalucía como la de Murcia se exige que una vez se hubiera acordado la iniciativa por la Mesa del Parlamento, ha de darse cuenta –con remisión del texto de la propuesta– de la misma al resto de corporaciones locales de la Comunidad Autónoma a fin de que puedan

Comunidades Autónomas: solicitud al gobierno de un proyecto de ley y remisión a la Mesa del parlamento una proposición de ley.

⁶³ 25 en el caso de Andalucía; 35 en el de Castilla y León o 10 en la Comunidad de Madrid siempre y cuando, en éste último supuesto, los ayuntamientos sean limítrofes entre sí.

⁶⁴ Una quinta parte en el caso catalán.

⁶⁵ Así, en Andalucía pueden presentar la iniciativa 10 ayuntamiento si, en su conjunto, representan al menos 40.000 electores; en Asturias se requiere 3 ayuntamientos cuyo censo no sea inferior en su conjunto a 10.000 electores; también en Madrid pueden presentarla 3 ayuntamientos pero, en este caso, se exige que en su conjunto cuenten con un censo superior a 50.000 electores; en Castilla y León se rebaja el número de ayuntamientos a 10 cuando representen al menos 25.000 electores o 6 ayuntamientos en Castilla-La Mancha cuyo censo no sea inferior en su conjunto a 20.000 electores.

realizar la alegaciones o sugerencias oportunas en un plazo de dos meses – alegaciones que, en ningún caso, tendrán carácter vinculante.

Y solo en el Reglamento del Parlamento vasco está prevista la intervención, en el trámite de toma en consideración, de hasta tres delegados de Junta General que haya presentado la proposición de ley⁶⁶.

La única diferencia de la iniciativa de los entes locales respecto de la popular, desde la perspectiva de los límites materiales, es que en algunas Comunidades Autónomas permiten activarla en relación con la reforma de sus propios Estatutos de Autonomía. En concreto: Asturias, Madrid, La Rioja, Murcia y Cataluña en la norma estatutaria aprobada en 2006 exigen que tan iniciativa venga suscrita por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que integran el territorio de esa Comunidad (Asturias, Madrid y La Rioja), una tercera parte (Murcia) o una quinta parte (Cataluña) exigiéndose, además, que este número de municipios representen la mayoría de la población censada en esa Comunidad (Murcia, La Rioja y Madrid –que se explicita que tal mayoría sea absoluta), rebajándose el mínimo de población al 20% en el caso de Cataluña. En Canarias tan sólo está prevista la audiencia de los cabildos cuando la reforma estatutaria tuviera por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas.

2.2. En el iter legislativo

2.2.1. Comparecencias de los entes locales en la tramitación de las leyes

La participación de los entes locales en el procedimiento de elaboración de las leyes en sede parlamentaria no está expresamente prevista en las normas reguladoras del procedimiento legislativo en sede parlamentaria.

⁶⁶ Artículo 149 del Reglamento del Parlamento. “1. [...] 2. La presidencia de la Cámara requerirá de la institución proponente la designación de hasta tres representantes para la defensa de la proposición de ley en pleno. 3. Los representantes y las representantes de las instituciones de los territorios históricos, en su actividad parlamentaria, tendrán el derecho a voz pero no a voto en relación con las proposiciones de ley por ellos planteadas. 4. Respecto a la iniciativa presentada, se dará traslado a la institución proponente de cuantas actuaciones y documentos sean reglamentariamente exigibles”

En el ámbito estatal, la intervención de los entes locales en el ejercicio de las funciones que están llamadas a desempeñar las Cortes Generales y, por tanto, también la legislativa, es especialmente relevante si tenemos en cuenta que la existencia del Senado se justifica desde la perspectiva de la representación de intereses territoriales. De ahí que la cuestión que abordamos pueda tener un encaje directo con el debate planteado en torno a la naturaleza y funciones del Senado como cámara de ‘representación territorial’ (art. 69.1 de la CE). Tradicionalmente, esta alusión se ha entendido como representación de las Comunidades Autónomas⁶⁷; interpretación que avalaba el propio texto constitucional al garantizar la designación autonómica de una minoría de senadores. Sin que sea objeto de este trabajo analizar el alcance de esta controversia sí que creo oportuno, al menos, señalar cómo en los últimos tiempos han aparecido propuestas defendiendo la posibilidad de una representación directa de los entes locales en la Cámara Alta. Ésta es una vieja aspiración de la Federación Española de Municipios y Provincias y que en la actualidad tiene eco en algún sector doctrinal entre los constitucionalistas⁶⁸. Incluso, es una propuesta sobre la que el Dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución propuesta por el primer Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (2004) se ha pronunciado en el sentido de admitir, sin mucho entusiasmo, sólo en relación con las provincias, valorándose, en este

⁶⁷ Como afirma P. GARCÍA MEXÍA, “la necesidad, la conveniencia o ambas, de que el Senado represente *también* a los entes locales, ha venido siendo ignorada de modo prácticamente general, tanto por los poderes públicos, como por los sectores académicos y desde luego por la opinión pública” —el subrayado es del autor—; ver *Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales*, «Teoría y Realidad Constitucional» (monográfico sobre el Senado), 17, 2006, 344.

⁶⁸ Para J. GARCÍA ROCA “dada la tradicional falta de sensibilidad hacia la autonomía local de nuestro Derecho Constitucional —afortunadamente cada vez menor— quizá no sea ocioso traer a colación que, en este mismo sentido, el reciente proyecto de reforma constitucional, aprobado por el Congreso y el Senado italianos en noviembre de 2005, se refiere (art. 3) no sólo a una estructura federal del Senado con Senadores elegidos sobre una base regional sino también a la posibilidad de que representantes de las regiones y las autonomía locales puedan participar en la Cámara con voz, pero sin voto”, Vid. *Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma*, en «Teoría y Realidad Constitucional» (monográfico sobre el Senado), 17, 2006, 39 s. En desacuerdo con esta propuesta se expresa L. MEDINA ALCOZ que identifica en estas reivindicaciones un interés muy particular de las asociaciones de municipios: “se trata de propuestas harto discutibles que encierran una gran complejidad técnica y que, por lo general, carecen de otro impulso distinto al de las propias asociaciones municipalistas”, lo que explica, además, que tanto en Alemania como en Italia en los que se ha propuesto esta suerte de conversión de la Segunda Cámara hayan fracasado. Ver, de este autor, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, 2009, 107.

sentido, la “concepción constitucional de aquéllas como agrupaciones de municipios”⁶⁹.

Por lo que se refiere a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, ya se ha señalado que por lo que se refiere a las iniciativas legislativas locales, no está prevista la posibilidad de intervención posterior de los entes proponentes.

Y desvinculadas de estas iniciativas legislativas, si exceptuamos la audiencia a determinadas ciudades –capitales de la Comunidad Autónoma– en el supuesto de reforma de la ley reguladora de su capitalidad, hallamos una remarcable excepción en este contexto normativo: sólo el Reglamento del *Parlament* de Cataluña, en su artículo 106⁷⁰, contempla la exigencia de consulta a las entidades asociativas de los entes locales de esta Comunidad. Esta intervención se canaliza a través de una comparecencia de los representantes de estas asociaciones que debe tener lugar una vez se haya producido el debate de totalidad.

2.2.2. *La estructura interna de las Cámaras: las comisiones de asuntos locales*

Ahora bien, que no esté contemplada esta intervención no quiere decir que no se produzca en la práctica, y más en un ámbito como el analizado en el que las prácticas y usos parlamentarios tienen un destacado lugar en el funcionamiento de las Cámaras. Esta consideración adquiere un significado especial si tenemos en cuenta la existencia de órganos en el interior de las Cámaras parlamentarias conducentes a ‘representar’ los intereses locales en sede parlamentaria. Es el particular caso de determinadas comisiones con competencia en régimen local, cuya existencia se prevé con carácter permanente –para toda la Legislatura– y a las que se reconoce su naturaleza legislativa.

En las Cortes Generales, concretamente en el Senado opera la *Comisión de Entidades Locales*. Si en 1994 la reforma del Reglamento de la Cámara Alta introduce la Comisión General de las Comunidades Autónomas –comisión permanente de naturaleza legislativa y con

⁶⁹ Vid. *Informe sobre modificación de la Constitución Española*, adoptado el 16 de febrero de 2006, 274-277, en www.consejo-estado.es.

⁷⁰ Artículo 106.3 del Reglamento: “En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes”.

iniciativa legislativa-, en el año 2000 se introduce como comisión permanente, de carácter no legislativo, la Comisión de entidades locales (art. 49.2 del RS). Según la Exposición de Motivos que acompaña el texto de la Reforma del Reglamento, el propósito de la misma es crear, a imagen y semejanza de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, un “foro de estudio y debate de los asuntos propios de la Administración local”⁷¹. Cuatro años después, tras una nueva reforma del Reglamento del Senado, en mayo de 2004, esta Comisión pasa a tener naturaleza legislativa y es lo que permite que pueda ser concebida como algo más que un tímido instrumento en la que los senadores en el ejercicio de sus funciones pudieran recabar la asistencia de representantes de entidades locales o asociaciones más representativas. La experiencia en todos estos años ha demostrado cómo esta comisión parlamentaria se ha limitado básicamente a ser un instrumento para la expresión de los intereses locales, más que para su efectiva representatividad en el ejercicio de las funciones de la Cámara Alta⁷².

En los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, existen también comisiones permanentes de naturaleza legislativa competentes en los asuntos locales a pesar de que en los Reglamentos de estos parlamentos no aparezcan nominalmente con la especificidad de la que opera en el Senado. Con la salvedad del Reglamento del Parlamento de las *Corts* valencianas, que sí que alude, de forma expresa, a la existencia de una ‘Comisión de Gobernación y Asuntos locales’, en el resto el carácter local no parece calificar ninguna de sus comisiones permanentes de naturaleza legislativa, a pesar de que estos asuntos o intereses locales sean objeto de competencia específica de estas comisiones junto con otras materias⁷³.

⁷¹ “En la medida en que el Senado asuma de manera completa sus responsabilidades como Cámara de representación territorial, las entidades locales encontrarán un cauce mejor de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan”. Cita de la Exposición de motivos de la Reforma del Reglamento adoptada por el Pleno del Senado el 17 de octubre de 2000).

⁷² La poca operatividad que ha demostrado tener esta Comisión para la representación de intereses locales y su casi nula actividad legislativa la pone de manifiesto P. GARCÍA MEXÍA, *Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales*, cit., 337 ss. Y especialmente crítico con la composición y el funcionamiento de esta comisión de la Cámara Alta se ha mostrado M. VILALTA, *El Consejo de Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007, 65 s.

⁷³ A modo de ejemplo, en el artículo 57.1 del Reglamento de las *Cortes* de Castilla-La Mancha se explicita la competencia de la Comisión de Asuntos Generales en la materia de régimen local. Idéntica previsión contiene el artículo 69.1.a) del Reglamento de la *Asamblea Regional* de Murcia en relación con la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales y de

No obstante lo anterior, debe realizarse una específica alusión a la organización interna de los parlamentos de las Comunidades Autónomas insulares. En su organización interna está prevista la operatividad de comisiones inspiradas, especialmente desde la perspectiva de su funcionamiento y funciones, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado.

En Canarias, su Estatuto de Autonomía ya disponía, con carácter preceptivo (art.12.3), la participación de los cabildos⁷⁴ en sede parlamentaria a través de la *Comisión General de Cabildos insulares*, que el Reglamento de este Parlamento regula en sus artículos 44.2.3º y 52 a 55 *bis*. A sus sesiones pueden asistir tanto los Presidentes de los Cabildos como, al menos, un miembro del Gobierno, con voz pero sin voto, cuando sean convocados. Asimismo, podrán solicitar que se haga constar en el acta de la sesión su posición sobre los asuntos sometidos a votación. Por lo que se refiere a sus funciones, su naturaleza ya aparece determinada en el propio Estatuto de Autonomía: es un órgano de carácter consultivo e informativo. Desde una perspectiva más detallada, el Reglamento del Parlamento canario contempla que esta *Comisión General* emitirá informe sobre los proyectos y proposiciones de ley en materia de: a) organización territorial de Canarias; b) atribución de competencias a los Cabildos; c) fondo de Solidaridad Interinsular; y d) modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias. Igualmente, la *Comisión* emitirá informe sobre las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en los supuestos en que dichas revisiones tuvieran por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas; cumpliendo, de esta manera, el deber que contempla el Estatuto de Autonomía en su artículo 65 para este supuesto, de audiencia a los Cabildos insulares. Y finalmente, el Reglamento del Parlamento dispone que la *Comisión* deberá ser informada y debatirá, en su caso: a) Los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la audiencia de los Cabildos conforme a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En todo caso, a fin de que la *Comisión* pueda cumplir con todas estas atribuciones, se dispone que la Mesa del

la Unión Europea o el artículo 48.1 del Reglamento del Parlamento balear respecto de la Comisión de Asuntos institucionales y generales.

⁷⁴ El artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, define a los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma.

Parlamento le remita los proyectos o proposiciones de ley antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad.

En Baleares también su Estatuto de Autonomía –tras la reforma de 2007- contemplaba en su artículo 53, la creación en sede parlamentaria de una *Comisión General de Consejos insulares* de composición paritaria Parlamento – Consejos insulares. El Reglamento del Parlamento balear, cuya última reforma ha sido introducida en marzo de 2011, todavía no la prevé entre sus comisiones permanentes.

2.3. Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía: órganos de relación entre los entes locales y la Comunidad Autónoma y de participación de entes locales en las Comunidades Autónomas

Como ya hemos señalado a lo largo de este apartado, algunos Estatutos de Autonomía contemplaban en sus disposiciones la existencia de órganos de colaboración entre las entidades locales y la administración autonómica (Castilla-La Mancha) o que instrumentaban su participación en sede parlamentaria (Canarias y Baleares). Esta previsión se ha generalizado en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados desde mediados de los años dos mil⁷⁵. En algunas Comunidades, a pesar de su aparición en la norma estatutaria, no puede afirmarse que estemos ante nuevos órganos: su aparición en la norma institucional básica de la Comunidad supone dotar de una cobertura estatutaria a órganos que ya habían sido previstos en la legislación autonómica, manteniendo o ampliando sus funciones. Así sucede en relación con el *Consejo Local de Aragón* (art. 86 del EA de Aragón de 2007) creado por Decreto del gobierno de esta Comunidad en 1995 y posteriormente contemplado en la ley de 1999 de Administración local de Aragón. En otras, como las Illes Balears se ha producido un caso un tanto peculiar en la medida que su Estatuto de Autonomía aprobado en el mes de febrero de 2007 no contempla ningún órgano similar, cuando pocos meses antes, en diciembre de 2006, se aprueba la ley 20/2006

⁷⁵ La creación estatutaria de estos órganos fue objeto de un trabajo anterior: “La participación de los entes locales en los procesos de decisión: perspectiva estatal y autonómica. en especial, el Consejo de Gobiernos locales de Cataluña”, publicado en la obra coordinada por J.M^a CASTELLA, M. OLIVETTI, *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, 289 ss. Para un estudio más exhaustivo de todos ellos me remito al realizado por L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., 249-322.

municipal y de régimen local de las islas que dispone la creación de una *Asamblea de Municipios* como órgano de representación de éstos en las instituciones de las Islas y con la obligación de ser escuchada previamente a la tramitación de las iniciativas legislativas que les afecten de manera específica.

En el resto de Estatutos reformados a mediados de los años dos mil, se dispone la constitución de estos órganos siguiendo un triple esquema: bien son órganos que articulan una relación permanente entre el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y sus entes locales, proyectando sus funciones consultivas sólo en el ámbito del ejecutivo; bien son órganos también de composición mixta que, sin embargo, también refieren sus funciones al desempeño de la función legislativa en los parlamentos; o bien son órganos de representación exclusiva de entes locales que proyectan sus funciones tanto en el ámbito del ejecutivo como en sede parlamentaria.

En el primero de los supuestos, además del referido caso aragonés, el Estatuto de Castilla y León regula, en su artículo 51, el *Consejo de Cooperación Local* como un “órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales”. La regulación contenida en la ley 2/2011, de 4 de marzo, de reforma de la ley de régimen local de Castilla y León de 1998, proyecta su actuación sólo en el ámbito del ejecutivo de la Comunidad al atribuirle funciones de conocimiento, consulta y propuesta en aquellos asuntos que sean de interés mutuo para ambas Administraciones, especialmente en el ámbito competencial, de participación institucional, de vertebración administrativa y de cooperación económica, además de exigir su informe en relación con los anteproyectos de ley que afecten a la estructura, organización y al régimen jurídico general de las entidades locales de Castilla y León y los relativos a la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales.

En el segundo grupo situamos a las Comunidades de Valencia y Andalucía. El Estatuto de Valencia disponía, en su artículo 64, la creación de una *Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias* “como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones” y contemplaba, con carácter preceptivo, su informe “en la tramitación por *Les Corts*, de las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de

idéntico carácter. Su desarrollo por la ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, lo confirma, sin embargo, como un órgano deliberante y consultivo, de naturaleza paritaria, para hacer efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunidad. Y entre sus atribuciones destacan la de informar preceptivamente acerca de las iniciativas legislativas o reglamentarias en materia de régimen local. El silencio que guarda la ley de régimen local así como la falta de previsión expresa en el Reglamento de las Cortes valencianas de un trámite de información previo por parte de esta Comisión Mixta hace que, en la realidad institucional y a pesar de la letra del Estatuto de Autonomía, se haya convertido en un órgano cuya operatividad se proyecte sólo en el ejercicio de las funciones del ejecutivo valenciano.

En Andalucía, el artículo 95 del EA remitía al legislador autonómico “la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. En cumplimiento de estas previsiones, la ley 5/2010, de 11 de julio, de Autonomía local de Andalucía dispone la creación del *Consejo Andaluz de Gobiernos Locales* como “órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales”. Entre sus competencias, el legislador le reconoce la de “conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante”. Igualmente, se acoge la previsión ya contenida en el Estatuto de consultarlo en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas sin especificar en qué momento ni a través de qué instrumento (informe, audiencia o comparecencia, entre otros) podrá satisfacerse a esta exigencia de audiencia. El Reglamento del Parlamento andaluz no acoge disposición alguna en relación con este deber de consulta.

Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña difieren de las anteriores en la medida que el órgano que contempla, el *Consejo de Gobiernos Locales*⁷⁶ “órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de autogobierno de Cataluña”, de naturaleza consultiva, en la medida que “deberá ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico”⁷⁷. Las precisiones estatutarias han sido desarrolladas por ley 12/2010, de 19 de mayo en la que se amplía la operatividad del mismo exigiendo no sólo su participación en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes, normas reglamentarias y anteproyectos de ley que afectan de forma específica a las administraciones locales, también en la defensa de la autonomía local ante todas las instituciones y los órganos cuya actividad legislativa o reglamentaria afecte a los entes locales de Cataluña y ante las diversas instituciones que tienen la competencia de garantizar el respeto de este principio constitucional y estatutario. En coherencia con esta última finalidad, el artículo 23.e de la ley 12/2010 ha reconocido su legitimación, junto con la de los municipios y la veguerías, para solicitar del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña informe sobre la adecuación a la autonomía local que garantiza el Estatuto de Autonomía de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobado por el Gobierno de Cataluña. Facultad que, sin embargo, a fecha de hoy no ha sido ejercitada.

Si nos centramos en los casos catalán y andaluz que son los que prevén la participación de estos órganos en el procedimiento legislativo, nos hallamos ante previsiones estatutarias que ya han recibido desarrollo legislativo, incluso reglamentario en el caso andaluz, pero no todavía no se han adoptado las oportunas reformas de

⁷⁶ Un análisis detallado de este órgano se realiza por M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos locales*, en «Revista d'Estudis Autònoms i Federals», 2, 2006, 225-261, ([www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/Publi/R evista.jsp](http://www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/Publi/R%20evista.jsp)) y la citada monografía *El Consejo de Gobiernos Locales*, 2007.

⁷⁷ También, el retirado proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha regulaba en su articulado un *Consejo de Gobiernos Locales* de estricta composición local como “órgano de representación de los municipios y las provincias en las instituciones de la Junta de Comunidades” con la diferencia, respecto del Estatuto catalán, que refería sus funciones sólo a una consulta preceptiva “en la tramitación administrativa de iniciativa normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios”.

los Reglamentos parlamentarios que puedan concretar aspectos tan importantes como el momento procesal oportuno para requerir esta consulta; los efectos del informe que se emita en el *iter* legislativo del proyecto o proposición de ley por estos o, incluso, en relación con el *Parlament* de Cataluña cómo se van a ajustar las previsiones del Reglamento parlamentario que posibilita consultar a los entes locales con la preceptiva intervención del Consejo de Gobiernos locales. Consideraciones que abocan a la constatación de una escasísima voluntad del legislador autonómico para insertar la operatividad de estos órganos estatutarios en el proceso de adopción de decisiones legislativas de la Comunidades Autónomas.

3. Reflexiones finales

La intervención de los ciudadanos y de los entes locales en el procedimiento legislativo no quiebra la exclusividad del órgano parlamentario en el ejercicio de la función legislativa del Estado. Una y otra participación, aunque todavía incipiente, venía siendo reclamada desde hace tiempo. Sin embargo, la cuestión que subyace a esta reivindicación es la de identificar a qué propósito sirve esta participación.

Es evidente que ni la participación de los ciudadanos ni la intervención de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes se reclaman atendiendo a una sola finalidad. Podríamos coincidir en que ambas son un valiosísimo instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de las leyes: cuanto más se ajuste su contenido a los intereses de los destinatarios de las normas, más fácil será su aplicación y menos conflictos se plantearán en su ejecución. Ahora bien, a este objetivo se llega desde premisas y postulados completamente diversos.

La participación del ciudadano constituye uno de los ejes primordiales en los que se centra la revitalización del ejercicio democrático del poder en un sentido cualitativo. En un contexto político como el actual en el que es cada vez más palpable la lejanía de los representantes y representados y en el que la desafección ciudadana a sus instituciones, también al Parlamento, aparece como uno de los elementos caracterizadores de la cultura política (según el barómetro realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de este mismo año 2012), los instrumentos que permiten a la ciudadanía participar en el proceso de adopción de decisiones colectivas se

presenta como un aliciente para potenciar y mejorar la democracia que define nuestro sistema de gobierno.

En sede parlamentaria esta participación no es novedosa. Tanto la Constitución como los primeros Estatutos de Autonomía contemplaban la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, el constituyente, primero, y el legislador, después –con la aquiescencia del Tribunal Constitucional- optaron por encorsetarla los estrictos márgenes de la democracia representativa, a pesar de ser concebida como uno de los mecanismos que satisfacían el derecho constitucional a la participación política proclamado en el artículo 23 de la CE. El temor a ser utilizada de forma que pudiera condicionar y, por tanto, limitar la voluntad de los representantes provocó que fuera prevista y regulada con todas las cautelas posibles, incluso entorpeciendo su normal ejercicio al rodearla de unos requisitos en exceso restrictivos. Requisitos que no sólo obstaculizan la utilización de este instrumento sino que, además, subvierten su propia naturaleza. En efecto, en la actualidad, la iniciativa legislativa popular participa de las características de los mecanismos de democracia representativa: al reducir su eficacia al impulsar, en una fase inicial, del ejercicio de la función legislativa, corre el riesgo serio de quedar identificada como una forma evolucionada del derecho de petición con el que comparte su protección jurisdiccional a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El problema en el ámbito autonómico, en el que el legislador ha reproducido, con algunas matizaciones y particularidades, la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular, es más grave: la cercanía de los ciudadanos a las instituciones de las Comunidades Autónomas, también de sus parlamentos, abonaba el terreno para facilitar esta participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo. Este mimetismo del legislador autonómico en relación con el estatal parece estar siendo corregido y buena muestra de ello es la promulgación de la ley catalana de iniciativa legislativa popular.

Pero también cabe señalar a las Comunidades Autónomas como las impulsoras de una nueva dimensión de la participación del ciudadano en el procedimiento legislativo a través de las comparecencias y audiencias. Por el momento, son pocos los Parlamentos que las han previsto en sus propios Reglamentos y ciertamente falta regular muchas de los interrogantes que plantan, pero sin duda alguna constituyen un paso adelante muy significativo que puede ayudar a consolidar el papel de los parlamentos en el sistema institucional de gobierno, además de ‘recuperar’ el prestigio perdido ante la ciudadanía.

A diferencia de la participación ciudadana, la participación de los entes locales obedece a dos lógicas en cierta manera contrapuestas y así parece haberse traducido en los ordenamientos autonómicos. Por una parte, participa de la lógica de la descentralización política y desde esta perspectiva no puede olvidarse que las entidades locales o, más concretamente los municipios, constituyen una pieza esencial o básica de la organización territorial del Estado (arts. 137 CE y 1 LBRL). Y, por la otra, también está presente la lógica de la democracia participativa: no hay que olvidar que los entes locales o municipios, en particular, también son “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 LBRL) o el instrumento “esencial” o “más directo” de participación de la comunidad local en los asuntos públicos, en la terminología de los nuevos Estatutos de Autonomía.

El legislador, en este caso autonómico, sólo se ha centrado en esta segunda lógica, omitiendo la primera de ellas. De esta manera se explican las trabas, especialmente materiales que comparte con la iniciativa legislativa popular pero, también, la posibilidad de recurrir en amparo ante el más alto Tribunal contra la decisión de la Mesa de no admitir a trámite su iniciativa.

En mi opinión, la participación de los entes locales en el procedimiento legislativo debe conectarse a la lógica de la descentralización territorial del poder del Estado. Y desde esta perspectiva, el propósito que debe guiar esta participación de los entes locales es la consecución de mecanismos de integración de estos entes dotados de autonomía y llamados a ejercer parte del poder de este Estado en el ámbito de los intereses que les son propios (según el artículo 137 de la CE), a través de los cuales se favorece la disminución de la heterogeneidad consustancial a la descentralización política. La participación en el proceso legislativo, ya fuera a través de la presentación de iniciativas legislativas como de su comparecencia o audiencia, es instrumental a la necesaria colaboración institucional que debe presidir la actuación de las diferentes instancias de poder en un Estado compuesto. A este objetivo principal respondería la previsión estatutaria de órganos de relación y colaboración de los entes locales con las instituciones autonómicas que deben ser consultados en la elaboración de las leyes que afecten al ámbito de la autonomía local. Está por ver, sin embargo, qué sucederá cuando inicien su andadura los nuevos órganos regulados en los Estatutos de Autonomía reformados,

en especial, el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña y su potencial riesgo de convertirse, *de facto*, en una suerte de segunda cámara autonómica.

ABSTRACT: According to the Spanish legislation, the tool of citizen participation in the exercise of the legislative function inside the Parliament is the popular initiative legislative. However, the way it fits into the Constitution – and statutes– in a representative democracy has involved a difficulty in its use since a lot of requirements are needed for its exercise. These requirements have even distorted the nature of the initiative enactment as a means of the direct democracy. Its poor operating capacity has led in practice to its assimilation into one of the current types of the exercise of the participative democracy. The legislator of the autonomous regions has also contributed to this situation by incorporating them – with slight nuances– in its scope of legislative decision instead of keeping them away from the restrictions of the State regulation development. Nevertheless, a more favourable trend towards the citizen participation is beginning to be seen. This is shown by a more generous legislative development towards the initiative enactment (especially in Catalonia) and the forecast of appearances on the part of the parliamentary rules (Asturias, País Vasco, Andalucía and Catalonia) and even public hearings (Catalonia) in the stage of legislative discussions in Parliament. As far as local bodies are concerned, their possibilities are more limited at the moment. It is only recognized in the legislation of some of the autonomous regions. Its legislative initiative seems to be subjected to the requirements of the popular initiative; and the public hearings and the appearances are scarcely ruled. It remains to be seen what the scope of the intervention in the drawing up of the autonomous laws that the new statutes of autonomy demand to the public relations or local representative bodies will be.