

# **PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: LA NUEVA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y LAS COMPARENCIAS LEGISLATIVAS**

María Jesús Larios Paterna\*

## **Sumario**

I La iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas como mecanismos de democracia participativa

II. La iniciativa legislativa popular

Regulación estatal y regulación autonómica

Rasgos generales de la iniciativa legislativa popular

2.1. Presentación por la comisión promotora y admisión a trámite de la propuesta

2.2. Condiciones, número de firmantes y plazo de presentación

2.3. Tramitación parlamentaria

2.4. Algunas consideraciones generales sobre la práctica y virtualidad de la iniciativa legislativa popular

III. La comparencia de los ciudadanos en el procedimiento legislativo

1. Legitimación para la solicitud

2. Sujetos comparecientes

3. Momento procedimental y órgano competente

4. Las comparencias en el procedimiento legislativo. Posibles contribuciones

ANEXO I - Relación de leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular

\* María Jesús Larios Paterna, profesora titular de derecho constitucional, Universidad de Barcelona

ANEXO II - Relación de las iniciativas legislativas presentadas ante las Cortes Generales y ante el Parlamento de Cataluña

## **I La iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas como mecanismos de democracia participativa**

El objeto del presente artículo es analizar los mecanismos que los ciudadanos tienen a su alcance para poder tomar parte en la función legislativa. Tradicionalmente, tal cuestión suele identificarse con la presentación ante las Cámaras de iniciativas legislativas, medio presente en los ordenamientos estatal y autonómicos desde hace varias décadas. Sin embargo, cabe también referirse a otras formas de participación en la elaboración de proyectos o proposiciones de ley, cuando éstos están siendo tramitados por las Cámaras legislativas. Tales instrumentos han sido acogidos en los ordenamientos respectivos a través de la previsión de una fase de comparencia o audiencia de los ciudadanos o asociaciones en las comisiones legislativas que tramitan los textos legislativos, inicialmente en algunos reglamentos parlamentarios autonómicos y más recientemente en los Estatutos de Autonomía.

A continuación, se analizan tales mecanismos y sus reformas más recientes, como vías de apertura del procedimiento legislativo a sujetos ajenos a la cámara, como una expresión más de la pluralidad que lo caracteriza<sup>1</sup>. En efecto, el procedimiento parlamentario, con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones es un proceso que tiende a la consecución de transacciones y es la garantía para que los distintos intereses de los grupos representados en el Parlamento se manifiesten y puedan darse a conocer en un procedimiento público<sup>2</sup>. La finalidad intrínseca del procedimiento legislativo, independientemente de sus trámites concretos, es la actuación del pluralismo político y la publicidad, que son un contrapeso a la regla de la decisión mayoritaria<sup>3</sup> y son principios esenciales para el funcionamiento del Parlamento democrático. El procedimiento legislativo expresa el pluralismo político porque permite que las diversas fuerzas políticas presentes en la Cámara participen en la elaboración de la norma<sup>4</sup> y ello le añade un plus de legitimidad pues implica siempre que ha habido una deliberación, donde se ha producido la integración

<sup>1</sup> Debe recordarse que en el ámbito autonómico existe también la iniciativa legislativa de los entes locales, como mecanismo que actúa el principio de participación y manifestación del principio de autonomía local. Vid., Lombarte, R., «La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)», *Parlamento y Constitución, Anuario*, 3, 1999, pp. 97-122.

<sup>2</sup> Así definió Kelsen el procedimiento legislativo en su obra *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, 1977, p. 86.

<sup>3</sup> Ossenbühl, F., «Verfahren der Gesetzgebung», en Isensee/Kirchhof (Hrsgs), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1988, p. 335.

<sup>4</sup> Aragón, M., «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en Garrorena, A., *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, p. 136.

de los distintos intereses<sup>5</sup>, entendida ésta como la posibilidad de las distintas fuerzas políticas de expresar su parecer, formular propuestas e intervenir en la deliberación y votación final. Introducir la participación de los ciudadanos más directamente afectados en esa liberación supone incrementar el pluralismo que le es propio a la institución parlamentaria.

Los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de las leyes pueden incardinarse en lo que la doctrina italiana ha calificado como mecanismos de democracia participativa<sup>6</sup>, en cuanto son definidos como procedimientos que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de participar en los asuntos públicos, por sí mismos o mediante grupos, al margen de la ya consolidada pero insuficiente participación electoral y también diferenciada de la participación directa de tipo decisorio. Estas instituciones permiten a los ciudadanos presentar propuestas u opiniones en el proceso de adopción de decisiones por los poderes públicos, de modo que éstos deben tenerlas en cuenta, a pesar de no estar vinculados por las mismas, situándose así entre las instituciones de democracia representativa y las de democracia directa<sup>7</sup>. Estas actividades son desarrolladas por los ciudadanos, tanto individualmente como especialmente a través de representantes de formaciones sociales, con el objeto de influir en la actuación de los poderes públicos<sup>8</sup>. La relación entre democracia representativa y participativa se plantea en términos no alternativos sino complementarios<sup>9</sup> y pretende dotar de mayor protagonismo a la sociedad civil, sea individualmente o a través de los grupos, en la formación de la voluntad estatal. No pretende la participación de la generalidad de los ciudadanos sino de aquellos interesados en el proceso de adopción de la decisión fundamentalmente a través de las organizaciones representativas de intereses sociales.

A continuación, se analizan las instituciones de participación en la elaboración de la ley en el ordenamiento estatal y en los autonómicos, en primer lugar, la iniciativa legislativa popular y, en segundo lugar, las comparecencias legislativas.

<sup>5</sup> Stark, C., *El concepto de ley en la Constitución alemana*, Madrid, 1979, p. 71.

<sup>6</sup> Pizzorusso, A., «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en *Studi in onore di Antonio Amorth*, Milán, 1982, pp. 517-518. Zampeti, P., «Il nuovo concetto di democrazia partecipativa», en *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, v. IV, Florencia, 1968, pp. 520 y ss.

<sup>7</sup> Esta concepción de la democracia participativa no se plantea en términos alternativos sino complementarios de la democracia representativa. Algunos autores, desde la ciencia política utilizan este término en un sentido superador y alternativo a la democracia representativa. Vid. los estudios de Barber, B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984 y Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970.

<sup>8</sup> Pizzorusso, A., «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», *op. cit.*, pp.517-518; ZAMPETI, P., «Il nuovo concetto di democrazia partecipativa», *op. cit.*, pp. 520.

<sup>9</sup> Zampeti, P.L., «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», en *Quarant'anni dalla costituzione*, Atti del IV Convegno dell'Associazione italiana di dottrina dello Stato, Padua, 1990, p. 12 .

## II. La iniciativa legislativa popular

### 1. Regulación estatal y regulación autonómica

Todas las Comunidades Autónomas han desarrollado legislativamente la iniciativa legislativa popular y, en su gran mayoría, lo han hecho siguiendo la regulación que establece la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución<sup>10</sup>. Más allá de la adaptación del número de firmas y las materias excluidas, las innovaciones se han referido principalmente a la tramitación parlamentaria de estas iniciativas, previéndose en algunos casos la posibilidad de que representantes de la comisión promotora de la iniciativa puedan presentarla ante la cámara. Sin embargo, en Cataluña, la Ley 1/2006, de 15 de febrero, de iniciativa legislativa popular, establece una regulación más novedosa, en la medida en que amplía los titulares del derecho a los mayores de 18 años y a personas de nacionalidad distinta a la española. Ello exige plantearse hasta qué punto las Comunidades Autónomas pueden innovar en la configuración de una institución que supone regular la iniciativa legislativa ante el Parlamento autonómico, por tanto, una competencia intrínseca al principio de autonomía como es relativa a la definición de sus instituciones de autogobierno, pero que, a su vez afecta al derecho fundamental, reconocido en el artículo 23 de la Constitución. En efecto, y como ya hemos señalado, la iniciativa legislativa popular es una forma participativa en el Parlamento que implica el ejercicio de un derecho fundamental, el contenido en el art. 23.1 de la Constitución<sup>11</sup>. Por lo tanto, debe dilucidarse hasta qué punto la regulación orgánica estatal vincula al legislador autonómico, que está ejerciendo la competencia exclusiva de regulación de las instituciones de autogobierno.

De la normativa estatal se han considerado aplicables a las Comunidades Autónomas los límites materiales, aunque adaptados a las circunstancias del ordenamiento autonómico<sup>12</sup>, y los procedimentales, como la toma en consideración<sup>13</sup>. Entiendo, por el contrario, que la circunstancia de que esta materia se integre dentro de la

<sup>10</sup> La mayoría de los Estatutos de Autonomía, inicialmente, al regular esta institución establecían que se haría en el marco o de acuerdo con la ley orgánica que desarrollase el artículo 87.3 de la Constitución. Con posterioridad, las reformas acaecidas en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Valencia e Islas Baleares lo han suprimido y todos ellos, menos el de Valencia, han recogido el derecho a presentar iniciativas legislativas en el Parlamento autonómico como derecho estatutario (art. 29.3 ECat, 30.1 EAnd, 11 ECLM, 11.4 ECL, 15.2 EArg).

<sup>11</sup> Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, entre ellas, la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ2.

<sup>12</sup> Viver Pi-Sunyer, C., «El procediment legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català», *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1981, Barcelona, p. 105.

<sup>13</sup> Aragón, M., «La potestad legislativa», en Muñoz Machado, S., (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones públicas, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1987, p. 597. Este autor también considera aplicables a las Comunidades Autónomas los límites materiales.

competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la organización de sus instituciones de autogobierno<sup>14</sup> y la autonomía parlamentaria de las Cámaras para regular algunos aspectos que afectan a la iniciativa legislativa popular, impide que puedan considerarse aplicables tales contenidos de la ley estatal. De este modo, sólo será vinculante para las Comunidades Autónomas el contenido de la Ley orgánica que implique un desarrollo directo del derecho de participación, no la regulación que el legislador haga a partir del artículo 87.3, que supone la regulación de una de las formas de ejercer la iniciativa ante el Parlamento español. Ese contenido debe deducirse de los principios de la ley, pues no pueden aplicarse miméticamente los requisitos materiales referidos exclusivamente al ejercicio de este cauce participativo en las Cortes Generales. Así, indudablemente, no será aplicable el mínimo de firmas exigido. No obstante, la institución de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma deberá requerir un mínimo de firmas adecuado a la población de la Comunidad, es decir, que no lo haga impracticable ni que sea excesivamente reducido pues impediría el ejercicio del derecho<sup>15</sup>. En cuanto a la regulación de las causas de inadmisión, no son aplicables las de la ley estatal en sí mismas, sino que lo vinculante para las Comunidades es la necesidad de su previsión legal para poder ser aplicadas y de su carácter no obstaculizador del ejercicio del derecho impidiendo una actuación arbitraria de las mesas de las Cámaras. También debe considerarse vinculante la protección jurisdiccional de este derecho, en la medida en que se deriva de la Constitución. En cuanto a tramitación parlamentaria, la autonomía parlamentaria impide que puedan considerarse aplicables los aspectos que sobre este particular contemple la ley estatal (como la toma en consideración, que, en puridad, en la medida en que corresponde al ámbito de la organización y funcionamiento de las Cámaras, debería estar prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados). En cuanto a las materias excluidas, el contenido de las previstas en el artículo 87.3 las hace difícilmente extensibles, incluso analógicamente, a las Comunidades Autónomas. Exceptuando la materia tributaria, la Constitución se está refiriendo a materias claramente competencia del poder estatal y, en consecuencia, resulta dudoso que quepa extenderlas a las Comunidades Autónomas.

La Ley 1/2006, de 16 de febrero, del Parlamento de Cataluña, establece novedades relevantes, que han suscitado dudas sobre su constitucionalidad<sup>16</sup>, como son la ampliación de la titularidad del derecho a los mayores de 16 años y a los extranjeros de la UE y de los países del espacio económico europeo y los extranjeros residentes legalmente en España (art. 2.2 Ley), mientras que la Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular establezca como titulares a los ciudadanos inscritos en el censo electoral (art. 1). En cuanto a la

<sup>14</sup> Vid. Rallo Lombarte, A., «Iniciativa popular, Estado autonómico y reforma constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 50, 1998, p. 220.

<sup>15</sup> Viver Pi-Sunyer, C., «El procediment legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català», *op. cit.*, p.105.

<sup>16</sup> En este sentido, Expósito y Castellà entienden que la ampliación del ámbito subjetivo del derecho de iniciativa legislativa popular podría ser inconstitucional y antiestatutaria si se tiene en cuenta la consideración del concepto de ciudadanía en sentido estricto y su vinculación con el derecho fundamental de participación. Concluyen, en cambio, que la regulación de la iniciativa forma parte de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, sin más límites que los constitucionales aplicables, Expósito, E., Castellà, J. M., «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en Aparicio, M. A., (ed.), Castellà, J. M. y Expósito, E., (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008, pp. 71-72.

ampliación del derecho a los mayores de 16 años, si bien de acuerdo con la jurisprudencia constitucional corresponde al legislador orgánico “la delimitación de los aspectos esenciales del derecho en lo tocante a la titularidad” (STC 173/1998), puede entenderse que la restricción del derecho a participar en la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales a los ciudadanos inscritos en el censo electoral no es necesariamente un elemento que deba considerarse vinculante para las Comunidades Autónomas, aunque sí que impide, en cambio, que éstas restrinjan el ejercicio de tal derecho a esos ciudadanos (por ejemplo, que se establezca una edad superior). En este sentido, la regulación autonómica es una medida favorable o beneficiosa para el ejercicio del derecho y por eso no cabría considerarla contraria a los elementos esenciales para la definición del derecho<sup>17</sup>.

Mayores problemas presenta el reconocimiento de ese derecho a los no nacionales, dada la restrictiva redacción del artículo 13 de la Constitución, que excluye los derechos del 23 a los extranjeros<sup>18</sup>, disponiendo como excepción a esa exclusión general lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. La ley catalana opta por ampliar los derechos participativos de los extranjeros, entendiendo no aplicable esa exclusión a instituciones como la iniciativa legislativa popular, cuyo carácter meramente propositivo no afectaría al ejercicio de la soberanía<sup>19</sup>, reservado en la mayor parte de los ordenamientos a la ciudadanía. A pesar de la dicción literal del artículo 13, parece conforme con la finalidad del precepto y con el principio de integración de los extranjeros, entender que el Constituyente no está excluyendo cualquier otra forma de participación política a los que no sean españoles sino que está exceptuando aquella forma más fuerte de participación, el voto o la participación en un referéndum, directamente relacionado con la tradicional concepción de la soberanía. La iniciativa legislativa popular, como institución de democracia participativa, es una medida meramente propositiva, que deja en manos de las Cámaras la decisión final, e incluso la decisión de rechazarla tras un debate inicial. Si ello no fuera así, se podría llegar al absurdo de que, en la medida en que no se contempla ninguna excepción, sería imposible establecer un derecho de participación en formas más débiles y debería para ello modificarse la Constitución.

<sup>17</sup> E. Aranda, E. critica que la ley estatal establezca las mismas condiciones para este instrumento de participación política que para el ejercicio del derecho del voto, en «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular», REDC, Madrid, 78, 2006, p. 200.

<sup>18</sup> P. Santaolaya se muestra crítico con la previsión de la ley catalana, señalando que esa regulación supone elegir un camino inútil para la ampliación de los derechos de los inmigrantes, el que implica la imposible diferenciación práctica entre nacionalidad y ciudadanía. Vid. Santaolaya, P., «Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio», en Santaolaya, P., Revenga, M., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Foro de Inmigración y ciudadanía, n.º 13, CEPC, Madrid, 2007, pp. 33-37.

<sup>19</sup> Recuérdese que el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su implicación social, antes de su modificación por la Ley Orgánica 8/2000, establecía una fórmula de elección democrática de los representantes de los extranjeros con la finalidad de que pudiesen tomar parte en los debates y decisiones municipales que les concerniesen.

## 2. Rasgos generales de la iniciativa legislativa popular

La Constitución, en su artículo 87.3, remite la regulación de la forma de ejercicio de la iniciativa legislativa popular a una ley orgánica, estableciendo las firmas que deben obtenerse y las materias excluidas<sup>20</sup>. Por otro lado, en el ámbito autonómico, debe resaltarse cómo los Estatutos de Autonomía recientemente reformados han reconocido como una manifestación del derecho de participación política el derecho a presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico, de acuerdo con lo que establezcan las leyes y reglamentos parlamentarios respectivos<sup>21</sup>. La Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular (en adelante LORILP), reformada por la Ley 4/2006, de 26 de mayo, estableció una regulación considerablemente restrictiva de este instituto<sup>22</sup>. La reforma pretende, según el preámbulo, eliminar aquellos requisitos legales que dificultan su ejercicio así como su modernización, para que los ciudadanos puedan hacer uso de ella de forma más fácil y participativa. Las leyes autonómicas siguieron de forma bastante fiel la regulación estatal aunque como se ha señalado cabe destacar en ese ámbito la nueva regulación de esta institución en Cataluña. A continuación se analizan las diversas fases de la presentación de iniciativas legislativas de origen popular ante las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos.

### 2.1. Presentación por la comisión promotora y admisión a trámite de la propuesta

La iniciativa legislativa popular da comienzo con la presentación de un texto articulado por parte de los proponentes ante la mesa de la Cámara, a la que se le exigen los requisitos propios de cualquier proyecto o proposición de ley (art. 4 LORILP y 127 RCD), debiendo acompañarse, por tanto, de una exposición de motivos y de los antecedentes.

<sup>20</sup> Este precepto señala que "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

<sup>21</sup> Art. 29 3 ECat, 20 b) EAnd, 15.2 b) EIB, 15.2 EAr y 11.4 ECL.

<sup>22</sup> Rubio Llorente señala que por el elevado número de firmas, la exclusión de las materias que deban ser objeto de ley orgánica y el protagonismo de los partidos políticos era muy improbable la utilización de esta vía, en «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1993, p. 297.



La Constitución y los Estatutos de Autonomía que reconocen el derecho a presentar una iniciativa legislativa popular la atribuyen a los ciudadanos. Con todo, en la práctica, adquiere pleno protagonismo una institución, la comisión promotora, que se configura como el auténtico motor de este mecanismo de participación<sup>23</sup>, protagonismo no siempre recogido en las regulaciones legales. No obstante, cabe resaltar cómo la ley catalana regula de forma detallada la comisión promotora, a la que atribuye la representación de las personas que ejercen la iniciativa legislativa popular y le asigna a lo largo del articulado diversas funciones como, por ejemplo, hacer llegar a la Mesa del Parlamento quejas relativas a la tramitación de la iniciativa (art. 14.3).

Todas las leyes establecen causas de inadmisión, que deben ser aplicadas por las mesas de las Cámaras, siendo el primer obstáculo con el que se encuentran los promotores de la iniciativa antes de proceder a la recogida de firmas. La ley estatal fijó unas causas que fueron reproducidas por las leyes autonómicas de forma bastante fiel. De acuerdo con el artículo 5 de la LOILP, la mesa del Congreso inadmitirá una proposición de ley de iniciativa popular cuando tenga por objeto alguna materia excluida, no cumpla los requisitos formales exigidos por la propia ley, el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí, si en el Congreso o el Senado existe un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto en trámite de enmiendas o más avanzado, reproduzca otra iniciativa popular de contenido igual o equivalente presentada en la legislatura en curso. La reforma de 2006 ha eliminado la que se refería a la existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara sobre la materia de la iniciativa legislativa popular, causa que carecía de justificación dada la distinta naturaleza de las proposiciones no de ley. Las causas de inadmisión han sido uno de los aspectos más analizados y criticados por la doctrina<sup>24</sup> y alguna de ellas ha sido considerada como una importante barrera en el ejercicio del derecho de participación política<sup>25</sup>. Por ejemplo, respecto a la relativa a que puede inadmitirse una iniciativa si, en el momento de ser presentada, existe en el Congreso o en el Senado un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto que esté en el trámite de enmiendas u otro más avanzado (art. 5.2.d de la Ley estatal), causa que recogen también muchas leyes autonómicas, se ha señalado que es inconstitucional<sup>26</sup>, por estimarse que puede producir un efecto obstaculizador, dado que cualquier iniciativa legislativa popular puede ser paralizada a través de la presentación por parte del gobierno de un proyecto de ley, vulnerándose así el artículo 89.1 de la Constitución, según el cual la prioridad debida de los proyectos de ley no debe impedir la tramitación de las proposiciones de ley. Ciertamente, esta causa podría dar lugar a maniobras

<sup>23</sup> Muro, X. la califica como la auténtica alma máter de la iniciativa legislativa popular, «Teoria i pràctica de la iniciativa legislativa popular a Catalunya», *Recull anual, any 2007*, Col·lecció Papers de Relacions Govern-Parlament, Barcelona, 2008, p. 40.

<sup>24</sup> Biglino, P. «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», REDC, 19, Madrid, p. 114-123; García Martínez, M. A., «La iniciativa legislativa popular», *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 74, pp. 230-234. Vid. más recientemente y sobre los cambios introducidos por la reforma de la ley estatal, ARANDA, E., «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular», *op. cit.*, pp., 203-208.

<sup>25</sup> Vid. por ejemplo, Biglino, P. «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *op. cit.*, pp. 114-123 y Santamaría, J.A. «Artículo 87», en Garrido, F., (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1265.

<sup>26</sup> Santamaría, J.A., «Artículo 87», *op. cit.*, p. 1266.

impeditivas por parte del Gobierno, pero, más allá de ello, la mera existencia de un texto sobre la misma materia es inadecuada como causa de inadmisión puesto que un mismo objeto puede ser tratado desde ópticas muy distintas<sup>27</sup>.

En la regulación de las causas de inadmisión en las leyes autonómicas se aprecia claramente la influencia de la regulación estatal<sup>28</sup>. Normalmente, se disponen causas similares a las previstas en la Ley orgánica como la afectación de las materias excluidas, el incumplimiento de los requisitos formales (con la posibilidad de subsanarlos), la falta de homogeneidad de las materias incluidas en el texto, la reproducción de otra iniciativa popular de contenido sustancialmente idéntico presentada en el transcurso de la misma legislatura y la ya señalada relativa a la existencia de un proyecto o proposición de ley en tramitación en el Parlamento sobre el mismo objeto de la iniciativa popular.

En el establecimiento e interpretación de las causas de admisibilidad debería tenerse en cuenta que se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental (art.23 CE), además de hallarse en juego la actuación del mandato constitucional del artículo 9.2 y mandatos similares en los Estatutos de Autonomía. Este precepto, dirigido a los poderes públicos para que potencien la participación ciudadana, y el hecho de que la iniciativa legislativa popular sea una manifestación del derecho de participación política implica que los límites del derecho debieran ser establecidos de manera que no dificulten de forma extrema su ejercicio<sup>29</sup>.

Sobre este particular, debe destacarse que la ley catalana introduce la obligación de los servicios jurídicos de la Cámara de asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales (art. 5.2 Ley 1/2006), asesoramiento que puede tener gran importancia en la práctica y puede evitar inadmisiones por el menor desconocimiento de conceptos o materias del ámbito jurídico del que puedan adolecer en ocasiones los promotores de la iniciativa.

## 2.2. Condiciones, número de firmantes y plazo de presentación

<sup>27</sup> En este sentido, Biglino, P., «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *op. cit.* p. 119. Por otro lado, muestra de que tal exclusión carece de justificación desde el punto de vista del normal funcionamiento de la vida parlamentaria es la previsión del Reglamento del Senado relativa a que tras la presentación de una proposición de ley puedan presentarse otras que versen sobre el mismo objeto o materia. Todas ellas se someten juntas a la toma en consideración, pudiéndose aprobar en esta fase partes de cada una de ellas, de modo que pueda completarse el ámbito de las materias reguladas en la proposición de ley originaria (art. 108 RS).

<sup>28</sup> Las causas de inadmisión en las leyes autonómicas están contenidas en los arts. 5 LILPPV, 6 LILPGal, 4.2. LILPAAnd, 8.3 LIPAAst, 4.3 LILPCant, 6 LILPR, 4.2 LILPACMur, 5 LILPAr, 4.3 y 15 LILPACM, 5.3. LILPCan, 5.2 y 6 LILPNav, 5.2 LILPEx, 5.2 LILPBal, 3 LILPAC-LM, 7.2 LILPC-Val y 6.2 LILPCat.

<sup>29</sup> En este sentido, se ha señalado que tales criterios deben operar como criterios interpretativos de los límites ya establecidos en el derecho, Biglino, P., «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *op. cit.*, p. 112.

El número de firmas, en la ley estatal, viene determinado por la Constitución, que establece en su artículo 87.3 un mínimo de 500.000 firmas (“en todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas”). El requisito numérico es uno de los elementos más importantes de la regulación de la figura puesto que un número excesivo puede determinar su impracticabilidad. En España se optó por un número bastante elevado que garantice un apoyo relativamente importante de la medida propuesta en los ciudadanos<sup>30</sup>. La mayoría de Comunidades Autónomas establecen el número de firmas requerido para presentar una iniciativa legislativa popular a través de la fijación de una cifra determinada, entre 6.000 y 75.000 firmas, que se corresponde con un porcentaje del censo electoral de entre el 1 y el 2 por ciento. Constituye una excepción la Comunidad Autónoma de Extremadura, que establece un porcentaje del 5%, bastante elevado porcentualmente si se compara con el resto de Comunidades o con el exigido en el Estado. En las Islas Baleares se prevé, además de un número absoluto de firmas, que las proposiciones de ley de iniciativa popular pueden ser presentadas por el 30% de los electores de una circunscripción electoral (las islas). En las Islas Canarias pueden ser presentadas por un 50% de los electores de una circunscripción insular, además del número absoluto<sup>31</sup>.

La Ley Orgánica estatal establecía un plazo de seis meses prorrogable a tres en caso de causa mayor, y actualmente, con la regulación de 2006 se ha ampliado a nueve meses y se ha mantenido la misma posibilidad de prórroga, cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. En algunas Comunidades se ha previsto el mismo plazo que en la primera regulación de la ley estatal,<sup>32</sup> aunque en la mayoría es más corto, tres meses, con o sin posibilidad de prórroga<sup>33</sup>.

El proceso de recogida de firmas se somete a unos condicionantes formales (autenticación de firmas por notario, cónsul, secretario judicial o municipal o fedatarios especiales) y se establece un órgano de control, la Junta Electoral<sup>34</sup>, con la finalidad de garantizar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, si bien en algunas Comunidades se atribuye tal función a un órgano de control del proceso distinto a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> En Italia, por el contrario, el número es mucho más reducido, tanto en términos absolutos como relativos, ya que se exigen 50.000 firmas (art. 71 CI).

<sup>31</sup> En Andalucía se requieren 75.000 firmas, 15.000 en Aragón, Canarias, Galicia, 10.000 en Asturias, Cantabria y Baleares, 20.000 en Castilla-La Mancha, 50.000 en Cataluña y Madrid, Comunidad Valenciana, 7.000 en Navarra, 30.000 en el País Vasco y 6.000 en la Rioja. Censo electoral por Comunidades Autónomas en 1996.

<sup>32</sup> Es así en Aragón y Extremadura. Se prevén 180 días sin posibilidad de prórroga en Murcia y Navarra.

<sup>33</sup> Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja no prevén la posibilidad de solicitar una prórroga. En Canarias, el plazo de tres meses puede ser prorrogado 60 días y en Cataluña el plazo de 120 días puede ser prorrogado 60 días hábiles.

<sup>34</sup> La reforma de la Ley estatal modifica los artículos 7.3, 10.2 y 11 para suprimir las menciones de las Juntas Electorales provinciales.

<sup>35</sup> En Canarias, este órgano es una Junta de Control presidida por el Diputado del Común e integrada por 4 diputados elegidos por el Pleno de la Cámara, atendiendo a criterios de proporcionalidad. La presidencia del *ombudsman* autonómico equilibra la composición política de

En cuanto a la forma de presentación de las firmas, debe remarcarse que las últimas leyes aprobadas, la reforma de la norma estatal y catalana, introducen la posibilidad de usar las nuevas tecnologías en la recogida de firmas, aunque en ambos casos lo que se hace es abrir la posibilidad de que puedan recogerse firmas de forma electrónica conforme a la regulación de la legislación correspondiente (art. 7.4 LOILP) o remitiéndose a su desarrollo gubernamental (Disposición Adicional 1ª de la Ley 1/2006 del Parlamento catalán).

### 2.3. Tramitación parlamentaria

Por lo que se refiere a la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular, una vez admitida a trámite la proposición, las diferencias más importantes en la regulación se derivan de la posibilidad o no de la comisión promotora de tomar parte en esa tramitación, presentando la iniciativa ya sea en la toma en consideración o en el debate de totalidad y el régimen de retirada de la iniciativa. Con respecto a la primera cuestión, la regulación estatal no contempla tal posibilidad y sorprendentemente no se ha previsto tampoco en la reforma de 2006. En cambio, sí está prevista en algunas leyes autonómicas, como sucede en Aragón, las Islas Baleares, Canarias y Galicia (arts. 12, 11, 12.2 y 12 de las leyes respectivas) y en Cataluña en el reglamento parlamentario (art. 150.2)<sup>36</sup>. Tal previsión contribuye no sólo a la mejora del procedimiento de aprobación de estas iniciativas – incorpora al debate de toma en consideración la información aportada por los proponentes sobre la situación social que les llevó a plantear esta proposición así como las soluciones propuestas -, sino también a la realización del principio de pluralismo político y la integración de intereses por cuanto significa la presencia en la Cámara de los sujetos más directamente interesados en la proposición en tanto que han sido promotores de la misma. Con esta participación no se ve afectada ni la función legislativa parlamentaria, ni el monopolio parlamentario en la adopción de la decisión, pues los proponentes sólo participan en el debate<sup>37</sup>.

este órgano. En Castilla-La Mancha el control del proceso se atribuye a la propia Mesa (art. 8 LILPAC-LM). En Cataluña se atribuye a la Junta Electoral pero hasta que se apruebe la ley electoral de Cataluña dispone de una Comisión de Control (Disposición transitoria 1ª de la LILP-Cat).

<sup>36</sup> En el caso de la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos ante las Cortes Generales (art. 87.2) o en algunas Comunidades Autónomas (País Vasco, Baleares y Canarias) en relación con la iniciativa de los entes locales se da entrada a los representantes de los entes que presentan la iniciativa (art. 47.2 EABal, art. 124 RCan y 117 RPV). Vid. Rallo Llombarte, A., «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, Murcia, n.º 3, 1999, pp. 117-119.

<sup>37</sup> Contreras, M., «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», RCG, n.º 8, 1986, p. 91.

Como novedad introducida por la ley estatal es importante la previsión de un plazo de seis meses en el que la mesa deberá dar trámite a la iniciativa para que pueda ser incorporada al orden del día del Pleno (art. 13.1). Este límite máximo está previsto en otros ordenamientos como en el Reglamento del Consejo Nacional austriaco y en el Reglamento del Senado italiano. Al margen de la idoneidad del tipo de fuente utilizada (sería más adecuada su previsión en el Reglamento de la Cámara por tratarse de la ordenación de su trabajo interno) cabe valorar muy positivamente este tipo de medidas porque el control que la Cámara tiene en la priorización de asuntos y las nulas o escasas posibilidades de los proponentes de la iniciativa para influir en ello, pueden provocar que una iniciativa de origen popular pueda ser relegada y con ello perder actualidad o quedar muy alejada del momento en que se plantea por sus proponentes.

Por lo que se refiere a la retirada de la proposición, la mayor parte de las regulaciones no disponen especificidad alguna para las de origen popular, con lo que se les aplica el régimen general, es decir, la posibilidad de retirada antes de la toma en consideración por los proponentes, pero una vez ha pasado ese trámite no puede ser retirada sin la autorización del Pleno (art. 129 RCD). Un aspecto problemático de esta falta de regulación es la determinación de quien puede ejercitar la retirada, pues atribuirla a los firmantes parece excesivo. En este sentido, a diferencia de la ley estatal, cuya reforma no lo resuelve, en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la línea del protagonismo que se le otorga a la comisión promotora en la ley, le otorga a ésta tal legitimación (art. 116 Reglamento del Parlamento de Cataluña), sin especificar en qué supuestos. Además de Cataluña, la única Comunidad que señala específicamente a la Comisión promotora como entidad legitimada para solicitar la retirada (art. 12.3 LILPAR), pues expresamente se señala que, en el caso de las iniciativas de origen popular, si la comisión promotora entiende que alguna enmienda aprobada e introducida en la misma desvirtúa el objeto de la iniciativa puede solicitar su retirada. En ambos casos, el tenor literal del precepto dispone que el derecho es a la solicitud, por tanto, sería necesaria la aprobación por el pleno si ya ha sido tomada en consideración o ha superado el debate de totalidad en el caso catalán. No obstante, la finalidad y el espíritu de la normativa, que pretende otorgar un especial protagonismo a la comisión promotora en todo el proceso, hace que probablemente esta norma sea aplicada de forma que, ante una petición de retirada, el pleno no se oponga. Dotar a los miembros de la comisión promotora de la capacidad de proponer la retirada de la propuesta implica implícitamente reconocerles la función de velar por los principios de la propuesta y que no se desvirtúe por la, legítima, labor de enmienda que se realice desde la Cámara. Ciertamente, reconocerles el derecho de retirada de la iniciativa una vez tomada en consideración o haber superado el debate de totalidad, cuando no se reconoce tal derecho a los restantes proponentes, sería alterar el régimen de retirada de las iniciativas parlamentarias, por lo que es más adecuado hablar de una solicitud de retirada, por más que políticamente probablemente sea conveniente, en caso de solicitud de retirada por la comisión promotora, que el pleno dé su consentimiento.

Tanto en la ley estatal como autonómica se establece un régimen especial en relación con la caducidad de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, que supone que tales proposiciones no caduquen cuando son disueltas las Cámaras, a diferencia de lo que sucede con las restantes iniciativas (art. 14 LOILP). Tal previsión, que supone un tratamiento privilegiado de las proposiciones de origen popular frente a las restantes, implica reconocer y tener en cuenta que tal iniciativa es resultado de un proceso participativo de los ciudadanos.

Una vez alcanzada la tramitación parlamentaria, tanto la ley estatal como todas las autonómicas establecen el resarcimiento de los gastos realizados por la comisión promotora. Tal efecto es necesario para que la institución de la iniciativa popular tenga viabilidad. La reforma de la ley estatal ha mejorado la cuantía de forma considerable, al disponer que la Ley de Presupuestos pueda revisar esta cuantía anualmente, y establece un plazo para el pago (art. 15.1). Debe resaltarse que la legislación catalana prevé la posibilidad de que puedan otorgarse

anticipos para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas (art. 17 Ley 1/2006), lo que trata de evitar que por falta de disponibilidad de fondos no pueda ejercerse tal institución participativa al requerir ésta medios personales y materiales para su ejecución. En sentido contrario, debe criticarse el condicionamiento previsto en algunos Parlamentos para la concesión de tal retribución económica a que la propuesta sea tomada en consideración<sup>38</sup>. El carácter puramente político de la decisión en ese trámite no debería utilizarse como criterio jurídico para permitir el resarcimiento de los gastos a los ciudadanos u organizaciones que han realizado una actividad participativa. No obstante, en general no se condiciona<sup>39</sup> o se somete al requisito de la publicación en el Boletín oficial de la Cámara<sup>40</sup> o a la tramitación parlamentaria<sup>41</sup>, la cual debe interpretarse referida a su publicación o al debate de la toma en consideración.

#### 2.4. Algunas consideraciones generales sobre la práctica y virtualidad de la iniciativa legislativa popular

La regulación positiva de la iniciativa legislativa popular, como se ha puesto de manifiesto, partió de una normativa estatal inicial restrictiva y, en algunos casos, disuasoria para su uso por parte de los ciudadanos, como se deriva de las materias excluidas o las causas de inadmisión. Las Comunidades Autónomas repitieron el marco jurídico estatal, con las excepciones señaladas.

<sup>38</sup> Así ocurre en Galicia, Aragón, Canarias y Comunidad Valenciana.

<sup>39</sup> Asturias, Cantabria, Islas Baleares, La Rioja y Cataluña.

<sup>40</sup> País Vasco y Navarra.

<sup>41</sup> Así se prevé en las restantes Comunidades Autónomas.

Con carácter general las iniciativas populares presentadas tratan de cubrir la inactividad del legislador en la regulación de unos sectores de la realidad social que se consideraban necesitados de regulación o de modificación de su régimen jurídico. La presentación de iniciativas legislativas populares se impulsa por parte de organizaciones y entidades de naturaleza jurídica diversa, de carácter económico y social (sindicatos, organizaciones ecologistas, asociaciones de padres de alumnos, colegios profesionales), tratándose normalmente de organizaciones ya existentes, no creadas *ad hoc*. En cuanto a las materias, las iniciativas suelen recaer en temas sociales, especialmente temas educativos o prestaciones sociales o sanitarias, así como medioambientales. Para estas últimas se demuestra cómo las organizaciones de defensa del medio ambiente utilizan con relativa frecuencia este instrumento para canalizar su influencia o participación en las decisiones públicas. En este sentido, la primera iniciativa legislativa popular aprobada en España, concretamente en la Comunidad de Aragón, tuvo como objeto la materia medioambiental.<sup>42</sup>

La práctica demuestra que los plazos establecidos para la recogida de firmas son excesivamente limitados y existe siempre la necesidad de que sean ampliados. De las iniciativas tramitadas en el Congreso la mayoría de las que no alcanzan la toma en consideración ha sido por no poder reunir las firmas requeridas en el plazo establecido, a pesar de que normalmente se concede la ampliación de la prórroga. La gran mayoría de las proposiciones de ley de origen popular que llegan al trámite de la toma en consideración, o en la votación de totalidad en las Comunidades Autónomas donde no existe tal trámite, decaen en ese momento. Asimismo, habitualmente suele ser bastante largo el tiempo transcurrido entre la entrada de una iniciativa legislativa popular en la Cámara y su primer trámite parlamentario, lo que es sumamente desmotivador para los proponentes y hace que descienda el interés ciudadano en la materia que la iniciativa aborda. Por ello debe saludarse la reforma introducida en la ley estatal que establece un plazo para su tramitación, como ya se lleva a cabo en el modo del Consejo Nacional austriaco o el Senado italiano.

En algunas Comunidades se ha hecho un uso apreciable de esta figura, sobre todo si se compara con las restantes y con el Estado. Puede afirmarse, por tanto, que han venido a cumplir el mismo papel de las proposiciones de ley de la oposición: han provocado un debate parlamentario sobre la problemática o situación social objeto de la propuesta, que se ha trasladado a la opinión pública a través de los medios de comunicación. La mayoría parlamentaria es normalmente reacia a tramitar cualquier iniciativa que no haya partido de sí misma puesto que es ella la que fija las prioridades legislativas en aplicación del programa de gobierno del poder ejecutivo. En cualquier caso, las iniciativas de origen popular, al suponer una aportación externa, desligada normalmente de los intereses partidistas, contribuyen a una mayor expresión del pluralismo en la Cámara.

### **III. La comparecencia de los ciudadanos en el procedimiento legislativo**

<sup>42</sup> Olivan del Cacho, J., «La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: el caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 13, 1992, p. 139.

El establecimiento de un trámite de comparecencia de organizaciones sociales en el procedimiento legislativo, ya sea directamente o a través de las organizaciones sociales, ha sido incorporado en algunos reglamentos parlamentarios autonómicos. En efecto, los reglamentos de Andalucía, Asturias y, más recientemente, el Reglamento del Parlamento de Cataluña<sup>43</sup>, establecen una fase del procedimiento legislativo, la tramitación en comisión, donde puede tener lugar la comparecencia de los ciudadanos. Cabe destacar, pero, que tales formas participativas con origen en los reglamentos parlamentarios han sido acogidas como una manifestación del derecho de participación política en algunos de los Estatutos de Autonomía reformados desde el año 2006, que incorporan catálogos de derechos entre los que se incluye el derecho de participación política. El Estatuto catalán de 2006 fue la primera norma estatutaria que reconoció que los ciudadanos tienen derecho a participar, directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento (art. 29.4)<sup>44</sup>. Posteriormente, han acogido ese derecho los Estatutos de Andalucía (art. 30.b), Baleares (art. 15.2.b) y Aragón (art. 15.2). Por tanto, en estas Comunidades Autónomas el reglamento parlamentario deberá preceptivamente establecer un cauce de participación en el procedimiento legislativo, so pena de desatender lo preceptuado en la norma estatutaria, aunque hasta el momento, sólo los reglamentos de Cataluña y Andalucía contemplan ese trámite, que había sido establecido con anterioridad a su previsión estatutaria. Independientemente de esa regulación, el reconocimiento del derecho en el Estatuto supone elevar a la categoría de derecho lo que anteriormente era una facultad de la Cámara y el Reglamento deberá adaptarse a esa previsión.

A continuación, se analizan los aspectos más relevantes de la regulación de las comparecencias legislativas en los Parlamentos autonómicos.

## 1. Legitimación para la solicitud

<sup>43</sup> Reglamento del Parlamento Andaluz, aprobado por el Pleno en la sesión de 18, 19 y 20 de abril de 1995, BOPA, n.º 76, de 5 de mayo de 1995, y modificado en sesión de 16 de julio de 1996 (BOPA, n.º 27 de 18 de julio de 1996), Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de julio de 1997 (BOPA, de 18 de julio de 1997, n.º 166) y Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005 (BOPC, n.º 271, del 29 de diciembre de 2005).

<sup>44</sup> El Estatuto catalán crea también el Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat y le atribuye la función de ser escuchado en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afecten de manera específica las administraciones locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de esa índole, (art. 85). Sobre este órgano, vid. Vilalta, M., *El Consejo de Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007.



Pueden solicitar una comparecencia legislativa los grupos parlamentarios y los diputados en el caso de las cámaras andaluza y asturiana y únicamente los grupos en el caso del Parlamento de Cataluña (artículos 115 del Reglamento andaluz, 67.2 del asturiano y 106.1 del catalán). En el caso catalán y andaluz, una vez propuesta la decisión, debe adoptarla la comisión, por tanto, por decisión mayoritaria. En cambio, la regulación asturiana dispone que no será necesaria la decisión de la mesa o de la comisión cuando pida la comparecencia una quinta parte de los miembros de la comisión o dos grupos parlamentarios. Tal regulación, es decir, permitir que una minoría cualificada pueda solicitar de forma vinculante una comparecencia, es más respetuosa con el pluralismo y los derechos de las minorías que el mero reconocimiento a la decisión mayoritaria. Asimismo, si sólo se reconoce a las mayorías el derecho a decidir sobre la audiencia se corre el peligro de que únicamente sean llamadas aquéllas que les sean más afines o que, en todo caso, eludan a las más antagónicas. Ahora bien, la garantía de la no distorsión del trabajo parlamentario requiere que sea una minoría cualificada la que pueda solicitar e imponer una comparecencia, siendo un criterio adecuado una porción de los miembros de la comisión (por ejemplo, una quinta o una cuarta parte) y dos grupos parlamentarios. En derecho comparado encontramos tal previsión en Reglamento del Bundestag alemán, que dota de carácter vinculante la petición de comparecencia por una cuarta parte de los miembros de la comisión (art. 51).

Por otro lado, no se dispone en ningún caso que puedan ser las propias organizaciones sociales las que puedan solicitar la comparecencia en la Cámara, aunque fuese la Cámara quien decidiera finalmente. Probablemente en la práctica no haya inconveniente para que tenga lugar tal petición, aunque no se prevea específicamente, pero sería más adecuado que existiese un trámite específico para su solicitud por los ciudadanos afectados, especialmente en aquellas Comunidades dónde la participación en el procedimiento legislativo está reconocido como derecho en sus estatutos.

## 2. Sujetos comparecientes

Las comparecencias legislativas responden a la necesidad de complementar los intereses generales que representa y actúa el Parlamento con los intereses sectoriales de aquellos colectivos de ciudadanos interesados o afectados por la norma que se está elaborando.

Las regulaciones existentes hacen referencia a "agentes sociales y organizaciones" (art. 113 del Reglamento andaluz), "corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados" (art. 67. f) del Reglamento asturiano) y "organizaciones y grupos sociales interesados" (art. 106.1 del Reglamento catalán)<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> En la Comunidad Andaluza se aprobó una Resolución de la Presidencia para concretar cómo debía ser interpretada la mención del 113 (agentes sociales y organizaciones) estableciéndose que deberán tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido de la ley y sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual (Resolución de 31 de octubre de 1997).

Por lo tanto, se trata en general de representantes de sujetos colectivos, básicamente organizaciones o entidades sociales, siendo la comparecencia a título individual un supuesto excepcional.

Lo más funcional para la institución parlamentaria y el procedimiento legislativo, por un lado, y lo más adecuado a la forma de organización de los intereses en la sociedad, por otro, es que dicha participación sea realizada a través de organizaciones o agrupaciones sociales, a las que la Constitución reconoce el derecho a la defensa de intereses colectivos (art. 7, 51.2, 105c) CE). En definitiva, los intereses colectivos deben ser defendidos por personas jurídicas asociativas, puesto que la efectividad de la participación, tanto desde el punto de vista de la institución parlamentaria como de los intereses afectados, va a ser mucho mayor que si tiene lugar de forma individual<sup>46</sup>. En cuanto a qué organizaciones pueden ser llamadas, no debe restringirse el acceso a las organizaciones reconocidas por la ley (como se efectúa en el artículo 105a de la Constitución y se reproduce en la Ley del Gobierno para la audiencia en la elaboración de reglamentos), sino que debe dejarse máxima amplitud para que los grupos parlamentarios puedan llamar a las organizaciones que estimen interesadas. Por tanto, bastará con la capacidad de estas organizaciones de operar en el tráfico jurídico, esto es, que se encuentren inscritas. No obstante, para una mejor organización de la selección de las organizaciones sería conveniente la creación de un registro –al modo del Bundestag alemán–, y la inscripción en el mismo de las entidades dispuestas a comparecer ante la Cámara sí que podría operar como criterio delimitador, como tiene lugar en el Parlamento germano. Por otro lado, este registro permitiría a los grupos parlamentarios conocer las diferentes asociaciones existentes, su representatividad y situación jurídica, entre otras cuestiones, así como su disposición a comparecer en la Cámara a petición de la misma. A partir de aquí no cabría establecer más criterios de selección y debería dejarse a la libre elección de los grupos parlamentarios.

La circunstancia de que puedan ser solicitadas por una minoría en el Parlamento, como se ha manifestado en el epígrafe anterior, es una garantía para que se asegure la pluralidad de las entidades que son llamadas a comparecer.

A pesar de lo dicho, cabe plantearse la conveniencia de que determinadas organizaciones tengan derecho a ser oídas ante la Cámara cuando ésta vaya a adoptar una decisión que afecte a los intereses por ellas defendidas. Así, los sindicatos y organizaciones empresariales (art. 7 CE), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2 CE), los colegios profesionales (36) y en el ámbito de la educación las asociaciones de padres y alumnos (27.5 CE) debieran ser escuchados de forma preceptiva ante medidas legislativas que afecten a los intereses por ellos defendidos. Ello implicaría no sólo actuar los principios constitucionales de participación y pluralismo

<sup>46</sup> Häberle ha señalado que en relación con la protección de los intereses difusos o colectivos debería dotarse de legitimación procesal a ciertos grupos u organizaciones, ya que ello tendría una indudable virtualidad instrumental respecto a la efectividad práctica de los derechos fundamentales, puesto que tal efectividad se produce también con el pluralismo de la opinión pública, «La jurisprudencia constitucional de los derechos fundamentales. Efectividad de los derechos fundamentales», en López Pina, A., (ed.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales*, Madrid, 1991, p. 337. En el mismo sentido, Fernández Segado, F., «La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado social», en AA.VV., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a J. J. Ruiz Rico*, vol. I, Madrid, pp. 912-924.

político sino también llevar al Parlamento unos actores sociales que ejercen una notable influencia en el ámbito gubernamental e intervienen activamente en el debate público reproducido en los medios de comunicación. No obstante, a diferencia de lo manifestado anteriormente, en los supuestos de audiencia preceptiva sí que cabría delimitar más estrictamente las organizaciones que obligatoriamente deberían comparecer. Por ello, en estos supuestos el reconocimiento por la ley sí que podría operar como criterio delimitador de las organizaciones que deberían ser llamadas ya que sería perturbadora de la dinámica parlamentaria la audiencia preceptiva de todas las organizaciones existentes en el sector afectado.

Los reglamentos parlamentarios autonómicos que regulan las audiencias prevén de forma genérica las organizaciones que pueden ser llamadas y en ningún caso se establecen audiencias obligatorias, salvo el supuesto del Reglamento del Parlamento de Cataluña que dispone que las entidades asociativas de los entes locales han de ser oídas de forma preceptiva en las proposiciones de ley (dejando extrañamente fuera de tal previsión a los proyectos de ley) que afecten directamente los entes locales (art. 106.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña).

### 3. Momento procedimental y órgano competente

Es conveniente que las comparecencias se prevean en un momento anterior a la presentación de enmiendas, pues así la intervención de los sectores sociales podrá servir para aportar información e influir de algún modo en la regulación. También es adecuado que se celebren tras un primer debate de totalidad donde se explicitan los principios y objetivos del texto, así como las posiciones de los distintos grupos parlamentarios en relación con el mismo. Ésta es la regulación prevista en el Reglamento andaluz y catalán; de acuerdo con ella, con posterioridad al debate de totalidad y a las audiencias, se presentan las enmiendas al articulado, que podrán recoger las aportaciones efectuadas por las organizaciones sociales (art. 114 RPA y 106 RPC).

En cuanto al órgano competente para llevar a cabo tales comparecencias, como muestra mayoritariamente la experiencia comparada, la fase del procedimiento legislativo más adecuada para la celebración de la audiencia es la que transcurre en comisión. La comisión, además de llevar a cabo la aprobación formal de los artículos del dictamen, debiera ser también el lugar en el que el Parlamento se comunicara con los sectores interesados en la normativa que se está regulando. Esta fase es la más adecuada con respecto al Pleno por sus más reducidas dimensiones y por su carácter público en relación con la ponencia. Esta función de la comisión también contribuye a dotar de mayor entidad e importancia a esta fase del procedimiento legislativo<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> En el mismo sentido Elvira que entiende que ello supondría también aumentar el peso del Parlamento dentro del sistema político, en «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la decisión legislativa», *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 43.

#### 4. Las comparecencias en el procedimiento legislativo. Posibles contribuciones

Una vez analizada su regulación positiva, conviene señalar los elementos positivos que las comparecencias legislativas pueden aportar al procedimiento legislativo.

En general, esta fórmula participativa puede contribuir a la integración de los intereses en la Cámara que en la democracia parlamentaria se lleva a cabo ordinariamente a través de la actuación de los grupos parlamentarios como trasunto de los partidos políticos. A través de las comparecencias, los colectivos más directamente afectados por una regulación pueden promover la defensa de sus derechos e intereses. La primera contribución de las audiencias al procedimiento legislativo desde una perspectiva general es, por tanto, la intensificación de los principios de participación y pluralismo en el procedimiento legislativo, puesto que contribuye a hacer efectivo el principio constitucional, previsto también en algunos Estatutos de Autonomía, que establece como mandato a los poderes públicos la potenciación de la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social<sup>48</sup>.

Además de esta contribución general, existen otras aportaciones que las comparecencias pueden brindar al procedimiento legislativo y a su producto, la ley, y que diferencian substancialmente estas consultas de las desarrolladas en sede ejecutiva. Estas aportaciones son: la mejora de la información de las Cámaras, la intensificación del principio de transparencia y publicidad de la actividad legislativa y la potenciación de la legitimidad de las leyes y de su eficacia.

La obtención de información por parte del Parlamento y sus miembros no se configura como una función parlamentaria en sí misma sino como una técnica instrumental para el ejercicio de todas las funciones parlamentarias<sup>49</sup>. No obstante, tal instrumento es tan esencial que el Tribunal Constitucional lo ha considerado integrante del status del parlamentario y parte del derecho de participación política del artículo 23.2 de la Constitución<sup>50</sup>. El límite de este derecho, tal como viene configurado en los reglamentos, se encontrará

<sup>48</sup> Diversos autores se han manifestado sobre la necesidad de dar entrada a los grupos de intereses organizados en el procedimiento legislativo como mecanismo de integración de la participación de los mismos en la elaboración de las leyes; así, Lavilla, J. J., «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, 1997; Elvira, A., «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la decisión legislativa», *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario, 1994*, Madrid, 1997; Terrón, J., «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en Pau, F., (coord.), *Parlamento y Opinión pública*, Madrid, 1995; Cano, J., «Insuficiencias del procedimiento legislativo en el Estado Social», *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, pp. 658; Pendas, B. y Murillo de la Cueva, P. L., «El Estatuto como programa y el control y la participación en la política económica y social como exigencias del Estado social», en Cámara, G. y Cano, J., (eds. y coords.), *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, 1993, p. 141.

<sup>49</sup> Embid Irujo, A., «El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico», RCG, Madrid, 35, 1995, p. 87.

<sup>50</sup> Derecho recogido en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en todos los Reglamentos autonómicos. En todas las regulaciones se hace referencia al derecho a la obtención de información por los parlamentarios para el efectivo cumplimiento de las

exclusivamente en las restricciones inevitables para salvaguardar otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente y, de lo contrario, se estará obstaculizando el ejercicio de una facultad necesaria para el desenvolvimiento de las funciones parlamentarias.

La información parlamentaria se aborda normalmente desde el punto de vista de las relaciones parlamento-gobierno y relacionada especialmente con la función de control. No obstante, en relación con la función legislativa, la obtención de información, fáctica, técnica, económica y social acerca de la materia sobre la que se va a regular es absolutamente fundamental.

Para el ejercicio de la función legislativa en las complejas sociedades actuales, en las que la ley se caracteriza por su especialización y concreción, es absolutamente necesario contar con los canales de información adecuados. La aportación por parte del Gobierno de los antecedentes necesarios para que la Cámara pueda pronunciarse acerca de los proyectos de ley obedece a la finalidad de que la institución parlamentaria cuente con la información necesaria para poder tramitar el proyecto de ley (art. 88 CE). No obstante, el Parlamento ha de acceder no sólo a la información que le pueda proporcionar el Ejecutivo y la Administración sino que ha de obtenerla por otros canales, y ello es imprescindible para que pueda actuar impulsando la actividad legislativa y llevar a cabo una adecuada función de debate, enmienda, mejora y aprobación de las leyes. La consulta directa, en sede legislativa, a través de las comparecencias públicas, a las organizaciones sociales representativas de los intereses afectados por un proyecto legislativo que la Cámara se encuentra tramitando está directamente vinculada a la aportación de información necesaria para el ejercicio de la función legislativa. Con ocasión de la confrontación de las opiniones diversas en un determinado sector que tiene lugar en una audiencia, se puede obviar el peligro de que los órganos parlamentarios actúen basándose en una información insuficiente o refiriéndose a una representación incompleta o unilateral de la situación de hecho en la que se decide intervenir<sup>51</sup> y en numerosas ocasiones sólo podrá establecerse una regulación adecuada a través de la colaboración de los sectores afectados<sup>52</sup>. Esta información no sólo es valiosa por su carácter experto sino porque es también "interesada" y, por lo tanto, es una vía importante para que los Parlamentos obtengan de primera mano cuál es el estado de la cuestión en los sectores sociales directamente afectados. Por otro lado, la obtención de información

funciones a que se refieren la Constitución y los Estatutos, vid. Da Silva, C., «El derecho de los parlamentarios a la información», RCG, Madrid, 19, 1990, pp. 26-27. Hacen referencia a este derecho, entre otras, las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre y 181/1989, de 2 de noviembre.

<sup>51</sup> Pizzorusso, A., «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», *op. cit.*, p. 525.

<sup>52</sup> En este sentido, Schröder, H. J., *Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung*, Berlín, 1976, p. 25 y ss.

a través de las audiencias puede, de algún modo, contribuir a salvar el abismo que existe entre Parlamento y Gobierno en relación a los medios personales y técnicos con que cuentan para la elaboración de sus tareas<sup>53</sup>.

En segundo lugar, las comparecencias contribuyen a la mejora del principio de transparencia y publicidad parlamentarias, principios fundamentales para la legitimidad del Parlamento y para la necesaria conexión de la institución parlamentaria y los ciudadanos<sup>54</sup>.

La publicidad parlamentaria tiene como objetivo fundamental la explicación a la opinión pública de las distintas posiciones en la Cámara y la justificación pública de la decisión. En el procedimiento legislativo las distintas posturas y transacciones van a ser conocidas porque se ponen de manifiesto en las distintas fases a través de los diferentes mecanismos de publicidad parlamentaria. Un sistema de comparecencias legislativas públicas contribuye a aumentar la transparencia del procedimiento legislativo, pues ayuda a mejorar la información sobre los intereses en conflicto, las distintas posturas y en qué medida se plasman en el texto final<sup>55</sup>. La publicidad de las audiencias posibilita un cierto control de los resultados de esa participación, es decir, de su posible influencia<sup>56</sup>. Asimismo, desde el punto de vista de la comunicación entre Parlamento y sociedad, pueden contribuir a una mayor comprensión y conocimiento por parte de los ciudadanos de las funciones de las organizaciones sociales en la toma de decisiones públicas y, en general, de todo el proceso de decisión. Asimismo, los propios sectores implicados van a poder tener conocimiento no sólo de la actuación de las distintas fuerzas políticas sino también de las propias organizaciones.

En tercer lugar, las comparecencias legislativas pueden contribuir a una mayor legitimidad de la ley frente a los ciudadanos. La legitimidad de las decisiones parlamentarias deriva también de la imbricación entre el Parlamento y la sociedad<sup>57</sup>. Formalmente, y desde la óptica estricta de la teoría de la representación, las leyes no necesitan un plus de legitimidad democrática que añadir a aquella dimanante de la condición representativa del Parlamento<sup>58</sup>. Sin embargo, la participación de los sectores afectados en el procedimiento legislativo puede suponer añadir una mayor legitimidad a la decisión puesto que va a aportar un mayor pluralismo a la decisión. Si los afectados, a través de organizaciones representativas, son escuchados de forma pública, posiblemente la medida se perciba como más justificada o legitimada por el sector social sobre el que recae<sup>59</sup>. Así, aunque el

<sup>53</sup> Schneider, H. P., «Developing Trends of Parliamentarism in Germany», *JStVwWiss*, 7, 1994, p. 230.

<sup>54</sup> Lucas, P., «Problemas actuales de la institución parlamentaria», *Revista de política comparada*, n.º 9, 1982, p. 70.

<sup>55</sup> Lavilla, J. J., «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, p. 199.

<sup>56</sup> Appoldt, F. W., *Die Öffentlichen Anhörungen ("Hearings") des Deutschen Bundestages*, Berlín, 1971, p. 62.

<sup>57</sup> Habermas, J., *Historia y crítica de la opinión pública*, Gili, México D.F., 1994, pp. 116-117.

<sup>58</sup> Lavilla, J. J., «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», *op. cit.*, p. 198.

<sup>59</sup> Maestro, G., «Negociación y participación en el proceso legislativo», *RDP*, MADRID, 32, 1991, p. 89.

pluralismo del Parlamento implique que diferentes posturas estén presentes en la Cámara –porque son defendidas por los diferentes grupos parlamentarios–, la intervención de organizaciones sociales va a dar al procedimiento una legitimidad distinta ante los ciudadanos: la de los afectados. Es decir, aunque materialmente esa intervención no añade siempre una nueva postura (en ocasiones puede estar siendo defendida ya por algún grupo parlamentario) el hecho de que sea defendida por sujetos distintos sí que puede conferir al procedimiento y a la decisión final mayor legitimidad ante la opinión pública.

Finalmente, y relacionado con la función legitimadora, cabe señalar el incremento de la eficacia en la aplicación de las leyes que puede derivar de un proceso participativo previo, puesto que puede conllevar una mayor aceptación y comprensión de la ley en el sector de la sociedad afectado directamente por la misma<sup>60</sup> y con ello un aumento de la eficacia en su aplicación. En el Estado pluralista, la realizabilidad de las leyes o el éxito de su aplicación dependerán en gran manera de la imbricación de los sectores sociales afectados en las mismas. El hecho de que se implique a los ciudadanos, a través de las organizaciones representativas de intereses, en la elaboración de las normas supone integrarlos en la toma de decisiones, de manera que el sector afectado se vea comprometido en las mismas<sup>61</sup>. Por ejemplo, las leyes dirigidas a los consumidores muestran cómo determinadas medidas protectoras necesarias son difícilmente aplicables cuando ninguna organización fuerte puede ser movilizada en ese interés<sup>62</sup>. En definitiva, las leyes que han sido elaboradas sin la participación de los sectores y organizaciones afectados tienen en la actualidad grandes dificultades para ser aceptadas y aplicadas de forma general. Llevar la participación de los afectados al Parlamento va a incrementar las posibilidades de consenso y, por lo tanto, de eficacia en la aplicación de las leyes.

<sup>60</sup> Fraenkel, E., «Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit», en Stolte, D. y Wisser, R. (ed.) *Integritas. Geistige Wandlung und menschliche Wirklichkeit*, 1966, p. 244 y ss.

<sup>61</sup> La comisión parlamentaria italiana sobre la factibilidad y aplicabilidad de las leyes señaló que una de las causas destacadas del fracaso de las leyes es la falta de previsión de la reacción de los grupos interesados en ellas, vid. Maestro, G., «Negociación y participación en el proceso legislativo», *op. cit.*, p. 90

<sup>62</sup> Así lo destacaba Von Beyme desde la consideración de la absoluta trascendencia de la implicación de las organizaciones de interesados en las regulaciones que les afecten, en *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, 1997, p. 207.

## **ANEXO I**

### Relación de leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular

#### Cortes Generales:

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, modificada por la Ley 4/2006, de 26 de mayo.

#### Andalucía:

Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

#### Aragón:

Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón

#### Asturias:

Ley 4/1984, 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular

#### Canarias:

Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular

#### Cantabria:

Ley de 5 de julio de 1985 de iniciativa legislativa popular

#### Castilla La Mancha:

Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos

#### Castilla y León:



Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León

Cataluña:

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

Extremadura

Ley 7/1985, de 26 de Noviembre, de Iniciativa legislativa popular de la Comunidad autónoma de Extremadura

Galicia:

Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el parlamento de Galicia

Islas Baleares:

Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares

La Rioja:

Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano

Madrid:

Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid

Murcia:

Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas, modificada por la ley 7/2006, de 16 de octubre

Navarra:

Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa popular

País Vasco:

Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular

Valencia:

Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana

## ANEXO II

Relación de las iniciativas legislativas presentadas ante las Cortes Generales y ante el Parlamento de Cataluña

### 1. Iniciativas legislativas presentadas ante las Cortes Generales

#### II LEGISLATURA

Total de iniciativas: 3

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)	03/11/1983	Inadmisión a trámite
Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	18/06/1984	Inadmisión a trámite
Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa*	08/03/1985	Inadmisión a trámite

\* Esta proposición volvió a presentarse tras su modificación por parte de los promotores. En ambos casos la Mesa inadmitió a trámite la proposición y se presentaron sendos recursos de amparo siendo inadmitidos a trámite (ATC 690/1984, de 16 de enero de 1985 y ATC 592/85, de 18 de septiembre).

#### III LEGISLATURA

Total de iniciativas: 2

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de ley reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de la enseñanza	14/09/1987	Caducada
Proposición de ley relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico	05/07/1989	Traslado al siguiente Congreso

#### IV LEGISLATURA

Total de iniciativas: 7

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico	21/11/1989 (procede III Legislatura)	Caducada
Proposición de Ley sobre jornada de los médicos titulares	02/02/1990	Caducada
Proposición de Ley de abolición del trabajo precario	03/05/1990	Caducada
Proposición de Ley de pensiones de jubilación para administradores familiares	21/08/1990	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley por la que se regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear	27/09/1990	Caducada
Proposición de Ley de iniciativa popular sobre el régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria	31/10/1990	Retirada
Proposición de Ley promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte	13/10/1992	Inadmisión a trámite

## V LEGISLATURA

Total de iniciativas: 6

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo	23/12/1993	Traslado al siguiente Congreso
Proposición de Ley relativa a la elaboración de un Programa plurianual de adaptación del viñedo	19/05/1994	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley de fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos	20/06/1994	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley de descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas	20/06/1994	Caducada
Proposición de Ley por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano	03/05/1995	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley por la que se regula el estatuto jurídico del cuerpo humano	24/11/1995	Traslado al siguiente Congreso

## VI LEGISLATURA

Total de iniciativas: 11

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo	27/03/1996 Procedente de la V Legislatura	Rechazada
Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias	27/03/1996 Procedente de la V Legislatura	Subsumida en otra iniciativa. Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.
Proposición de Ley sobre protección a las personas mayores	26/09/1996	Caducada
Proposición de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica	20/01/1997	Rechazada
Proposición de Ley para la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio de 1994, sobre Empresas de Trabajo Temporal	08/05/1998	Caducada
Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción	30/07/1998	Traslado al siguiente Congreso
Proposición de Ley reguladora de la jornada laboral	12/11/1998	Rechazada

Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a escala nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico y signo que lo represente	17/02/1999	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales	19/02/1999	Traslado al siguiente Congreso
Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración, a escala nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente	21/06/1999	Traslado al siguiente Congreso
Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	20/12/1999	Traslado al siguiente Congreso

## VII LEGISLATURA

Total de iniciativas: 13

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción	05/04/2000 Procedente de la VI Legislatura	Rechazada
Proposición de Ley para la modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales	05/04/2000 Procedente de la VI Legislatura	Caducada

Proposición de Ley reguladora del acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a autorizaciones de celebración a escala nacional, de rifas, tómbolas y sorteos con premios en valores, metálico o signo que lo represente	05/04/2000 Procedente de la VI Legislatura	Caducada
Proposición de Ley de medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	5/04/2000 Procedente de la VI Legislatura	Caducada
Proposición de Ley sobre principios básicos de ordenación del medicamento	27/09/2000	Rechazada
Proposición de Ley para la estabilidad y la seguridad en el empleo	12/09/2001	Rechazada
Proposición de Ley para la protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Administraciones Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleadas y empleados	08/10/2001	Rechazada
Proposición de Ley sobre equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General	05/12/2001	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	04/02/2003	Traslado al siguiente congreso
Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica	05/03/2003	Traslado al siguiente congreso
Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	12/06/2003	Traslado al siguiente congreso
Proposición de Ley por la que se deroga el artículo 417 bis del Código Penal, así como el Real Decreto 2409/1986, de 21 de noviembre,	28/07/2003,	Inadmisión a trámite



sobre centros sanitarios acreditados y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción del embarazo		
Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal	17/03/2004	Inadmisión a trámite

### VIII LEGISLATURA

Total de iniciativas: 13

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley sobre la cuantía de las pensiones de viudedad y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	02/04/2004, Procedente de la VII Legislatura	Caducada
Proposición de Ley sobre la regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica (procedente de la VII Legislatura)	02/04/2004 Procedente de la VII Legislatura	Caducada
Proposición de Ley sobre extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	02/04/2004, Procedente de la VII Legislatura	Caducada
Proposición de Ley para la protección y acogimiento de embriones	15/04/2004	Caducada
Proposición de Ley por la que se modifica el Código Civil en materia de matrimonio y adopción	28/06/2004	Rechazada

Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	21/04/2006	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley sobre aprobación de una norma para aumentar la baja por maternidad a seis meses	16/05/2006	Caducada
Proposición de Ley para que el Gobierno desarrolle la Ley 27/2005, de fomento y educación para la Cultura de Paz mediante la creación de una Agencia de Civiles por la Paz que aplique los principios promulgados en dicha Ley y los convierta en política pública y presupuestaria	25/07/2006	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley sobre medidas para solucionar la situación de crisis extraordinaria que vive el archipiélago canario, como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva de personas provenientes del continente africano u otras procedencias	13/10/2006	Inadmisión a trámite
Proposición de Ley sobre cambio de la denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homomonio	29/11/2006,	Caducada
Proposición de Ley sobre reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo prestado durante el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria	29/11/2006	Caducada
Proposición de Ley de contratos de distribución	15/02/2007	Traslado al siguiente Congreso
Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	12/03/2007	Traslado al siguiente Congreso

## IX LEGISLATURA

Total de iniciativas: 2

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de Ley de modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada	01/04/2008	Caducado
Proposición de Ley de contratos de distribución	01/04/2008	Caducado

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central ([www.juntaelectoralcentral.es](http://www.juntaelectoralcentral.es)).

## 2. Iniciativas legislativas presentadas ante el Parlamento de Cataluña

### V LEGISLATURA.

Total de iniciativas: 2

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de ley de creación del servicio psiquiátrico catalán de urgencias a domicilio	20/11/1996	Inadmisión a trámite
Proposición de ley sobre la prohibición de la incineración de recursos	11/03/1998	Ley 11/2000 de 3 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos.
Proposición de ley de apoyo a las selecciones catalanas	17/11/1998	Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones deportivas

		catalanas
Proposición de ley de desarrollo del artículo 4 de la Ley 15/1984 sobre el Juego en Cataluña	20/11/1998	Caducada

## VII LEGISLATURA

Total iniciativas: 1

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de ley de medidas de fomento de la vivienda protegida	21/02/2003	Caducada

## VIII LEGISLATURA

Total iniciativas: 7

INICIATIVA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FINALIZACIÓN
Proposición de ley de medidas urgentes para la vivienda	27/03/2007	Tramitación parlamentaria en fase de presentación de enmiendas
Proposición de ley por la cual se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.	28/09/2007	Fase de recogida de firmas
Proposición de ley de enseñanza en la lengua materna y el bilingüismo escolar	19/12/2007	Aprobación de enmienda de totalidad de devolución
Proposición de ley por la cual se aprueba el proyecto de constitución de Cataluña	14/01/2008	Inadmisión a trámite
Proposición de ley para la prohibición del cultivo de productos agrícolas modificados genéticamente	01/02/2008	Fase de recogida de firmas

Proposición de ley reguladora de la soberanía nacional	04/03/2008	Inadmisión a trámite
Proposición de ley para la atención de la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica en Cataluña	21/05/2008	Retirada por los proponentes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Parlamento de Cataluña ([www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)).