
La Iniciativa Legislativa Popular de Reforma de la Ley Electoral de Andalucía¹

RAMÓN MARÍA ORZA LINARES

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Granada

Sumario

1. **Introducción.**
2. **La iniciativa legislativa popular.** *a. Su regulación en la Constitución. b. El desarrollo legislativo de la iniciativa legislativa popular. c. La utilización de la iniciativa legislativa popular.*
3. **La regulación y la práctica de la iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas.** *a. La regulación de la iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. b. La práctica de la utilización de las iniciativas legislativas populares en las Comunidades Autónomas.*
4. **La iniciativa legislativa popular en Andalucía.** *a. La iniciativa legislativa popular en el Estatuto de Autonomía. b. La normativa andaluza y la práctica de la iniciativa legislativa popular.*
5. **La iniciativa legislativa popular de reforma de la ley electoral en Andalucía.** *a. Antecedentes. b. Las propuestas concretas de reforma de la legislación electoral andaluza.*
6. **Conclusiones.**

-
1. Sirvan estas páginas de homenaje a un querido compañero y amigo, el profesor Rafael Barranco Vela, que nos ha dejado muy prematuramente, creando entre nosotros un vacío difícil de llenar.

1. INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen vamos a realizar un somero recorrido por la regulación de la iniciativa legislativa popular en España, tanto a nivel estatal, como considerando a las Comunidades Autónomas, con una especial dedicación a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello, también dedicaremos un apartado final a la última de las iniciativas populares presentadas en Andalucía sobre una materia que suscita un importante interés ciudadano como es la propuesta de reforma del sistema electoral andaluz.

En efecto, la presentación de esta proposición nos enfrenta con uno de los aspectos que más han sido cuestionados en los últimos años en nuestro país: la calidad de nuestra democracia. Y se hace precisamente utilizando uno de los mecanismos de participación directa que contempla nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía de Andalucía, y también presente con algunos matices en la Unión Europea, como es la iniciativa legislativa popular.

Sin embargo, la restrictiva regulación, algo atenuada en los últimos años, de este mecanismo dificulta de manera significativa su utilización. Es más, no sólo se imponen unos números mínimos de firmas acreditadas que son bastante importantes, sino que el elenco de materias excluidas es también muy significativo. Y, a pesar de ello, el recelo que esta iniciativa supone para las formaciones políticas con representación parlamentaria, lleva a que las pocas que pueden superar estas barreras formales, luego son rechazadas en la obligada toma en consideración por los Plenos de los Parlamentos. De hecho, como veremos más adelante, sólo una iniciativa legislativa popular ha conseguido convertirse en Ley por la aprobación de las Cortes y un par de ellas más han sido subsumidas –en una ocasión en contra del parecer de sus proponentes– en otras leyes. Por lo que se refiere a Andalucía, ninguna de las iniciativas populares propuesta se ha convertido en ley o ha pasado a incorporarse a algún texto legislativo andaluz.

Esta escasa influencia de la iniciativa popular en nuestra realidad normativa, no ha sido obstáculo para que haya sido estudiada con cierta profusión en nuestra doctrina², lo que nos da una idea de la impor-

-
- Podemos citar, sin ánimo de ser exhaustivos, las monografías de CAMPS, Ferrán, *Iniciativa Legislativa Popular*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1997; FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; LARIOS PATERNA, M. J. *La participación ciudadana en la elaboración de la Ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; CUESTA LÓPEZ, V. M. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la demo-*

tancia que se le suele otorgar esta modalidad de participación política. Así, la iniciativa legislativa popular puede ser un buen ejemplo de cómo articular de manera adecuada mecanismos de participación directa con las instituciones de la democracia representativa. Pero para que esta articulación sea adecuada y no genere frustración entre los ciudadanos, al menos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es necesario que los partidos políticos con representación parlamentaria sean más permeables a estas propuestas –avaladas obligatoriamente por un porcentaje no desdeñable del cuerpo electoral– e incorporen a la legislación al menos una parte significativa de estas propuestas. El ejemplo de iniciativa legislativa popular que analizamos al final de estas páginas puede ser una buena ocasión para mejorar a nuestra democracia y a los mecanismos representativos que la legitiman y consolidan entre los ciudadanos.

2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

A. SU REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

En nuestro derecho histórico, el único antecedente que podemos citar en relación con la iniciativa legislativa popular lo encontraríamos en el artículo 66.3 de la Constitución de 1931. Concretamente señalaba que «*El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores*», aunque su desarrollo pormenorizado lo remitía a una ley especial que nunca sería promulgada³.

Por lo que se refiere a los orígenes de su regulación en el artículo 87⁴ de nuestra actual Constitución, habría que señalar que en el texto elaborado por la Ponencia constitucional no aparecía reflejado y sólo

cracia constitucional. Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas, 2007; PÉREZ ALBERDI, M. R. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, además de los que irán siendo citados a lo largo de estas páginas.

3. Un análisis detallado de la génesis de este precepto se puede consultar en FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. *La iniciativa ...*, ya citada, pp. 31-36.

4. El texto completo del art. 87 es el siguiente: «1. *La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*

2. *Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*

3. *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*

se introdujo, una vez iniciado el debate, a través de enmiendas presentadas por los Diputados. En todo caso, el texto de este artículo corresponde a las modificaciones finales que le introdujo la Comisión Mixta Congreso-Senado en su Dictamen. En el debate que tuvo lugar en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, uno de los defensores de la iniciativa legislativa popular fue el Diputado Alzaga Villamil en el que afirmaba que, aunque «realmente ninguno de los grandes países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido», quería dejar claro que «estamos rotundamente a favor de compaginar, junto con el principio representativo, el principio de la participación tal y como ha sido consagrado en el artículo 23 del anteproyecto⁵», también el Diputado Fraga Iribarne llegó a señalar que «partidario como soy de la democracia representativa y respaldando como respaldo la inclusión del papel de los partidos políticos en el Título Preliminar de la Constitución, es una compensación necesaria, de raíz profundamente populista y de raíz profundamente democrática, el que haya determinadas atribuciones otorgadas al pueblo como tal a través de las instituciones de la ya indicada iniciativa legislativa popular y del referéndum en un sentido amplio⁶».

Finalmente el texto de la Constitución recogería la iniciativa legislativa popular en su artículo 87.3 con el siguiente texto: «*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*».

Como vemos en los debates constitucionales, la justificación de su introducción en el texto constitucional, se suele vincular a una cierta modalidad de ejercicio de la democracia directa y un reforzamiento de la participación política, lo cierto es que esta vinculación también ha sido sometida a críticas. Así, se ha puesto de manifiesto que su subordinación a la toma de consideración parlamentaria, en una votación inicial que no entra en el fondo de la propuesta, puede llevar a desvirtuar su finalidad y el sentido de la propuesta inicial.

propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

5. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión de 2 de junio de 1978, núm. 80, p. 2928. El texto completo del *Boletín de la Cortes Generales* y del *Diario de Sesiones del Congreso* puede consultarse en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/> [Consulta: 14 de enero de 2014].
6. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión de 6 de junio de 1978, núm. 81, pp. 2936-2937.

Para Paloma BIGLINIO, «la peculiar estructura de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 87.3 de nuestra Constitución hace que difícilmente pueda considerarse como una institución de democracia directa». En su opinión, «carece del elemento esencial que distingue a estas instituciones, y que consiste en atribuir a los ciudadanos la capacidad de decisión directa, sin mediación de los órganos representativos⁷». No obstante, ASTARLOA VILLENA sí la considera como una de las manifestaciones de democracia directa que podemos encontrar en nuestro texto constitucional, aunque esta institución no se haya visto «libre del recelo y de la desconfianza de legisladores y políticos⁸» y, en todo caso, «no hay ... una relación necesaria, una correlación, entre iniciativa popular y Estado democrático⁹».

Por lo que se refiere a su similitud con el derecho de petición, sus diferencias también son significativas, por lo que no cabría tampoco considerarlo como «una forma evolucionada del derecho de petición»¹⁰, ya que el derecho de petición sólo concede a los ciudadanos la facultad de elevar peticiones a las autoridades, pero sin que ello suponga obligación por parte de éstas de realizar ninguna actividad concreta¹¹. Actualmente, por lo demás, el derecho de petición está teniendo un importante auge vinculado a la aparición de las tecnologías de la información y de la comunicación, que facilita de modo inusitado tanto la difusión de las peticiones, como la incorporación de firmantes, aunque sin las garantías exigidas para la firma de las iniciativas legislativas populares¹².

-
7. BIGLINIO CAMPOS, Paloma: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales» *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, julio-octubre 1985, p. 290. *Cfr.* también, de la misma autora, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pp. 90-93.
 8. Las otras instituciones que incluye dentro de las modalidades de democracia directa serían el «concejo abierto» y el referéndum, además, aunque no presentes en nuestro texto constitucional, también lo serían la «Landsgemeinde» –comunidad de la tierra, Asamblea popular– cuyas manifestaciones actuales podemos encontrar en algunos cantones suizos, y la revocación –o «recall»– a un funcionario o cargo público elegido por parte de una decisión popular directa. ASTARLOA VILLENA, Francisco «La iniciativa legislativa popular en España» *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11 (2002-2003), pp. 276-279.
 9. ASTARLOA VILLENA, ya citado, p. 285.
 10. BIGLINIO CAMPOS, ya citada, p. 290.
 11. Este aspecto ya fue puesto de manifiesto tempranamente en la doctrina italiana, *Cfr.* SPAGNA MUSSO, E.: *Liniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Napoli, 1958, pp. 79-81.
 12. Por ejemplo, véase la página web <http://www.change.org/>, pero también <http://www.peticiones.org/> http://www.activism.com/es_Es/peticiones.es, [V1 EH Rafael Barranco 1-57.indb 1405](http://www.pe-

</div>
<div data-bbox=)

En todo caso, es evidente la vinculación del ejercicio de la iniciativa legislativa popular con el derecho de participación contemplado en el artículo 23.1 de nuestro texto constitucional¹³. De hecho, se contempla que la decisión de la Mesa del Congreso que acuerde la inadmisión de la iniciativa legislativa popular puede ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1984)¹⁴.

No obstante, el Tribunal Constitucional apenas ha recibido recursos de amparo apoyados en esta posibilidad¹⁵ y sólo en la STC 76/1994 se analiza un caso de rechazo de una iniciativa legislativa popular por parte de la Mesa del Parlamento vasco. Lo más relevante de esta Sentencia es la vinculación que hace de la iniciativa legislativa popular al derecho de participación del artículo 23.1 (fundamento jurídico 2)¹⁶ y la interpretación que realiza de las materias excluidas en el artículo 87.3 de la Constitución, señalando la imposibilidad de proponer modificaciones legislativas de las leyes estatales cuya materia está excluida de la iniciativa legislativa popular, por la vía indirecta de iniciativas legislativas populares de las comunidades autónomas.

Menos críticas doctrinales suscitan la limitación del objeto o el número de firmas exigidas para la presentación de una iniciativa legislativa popular.

Así, en el texto constitucional aparecen excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

-
- tiones24.com/*, *http://firmemos.es/*, entre otras. [Consultas: 15 de enero de 2014].
13. Cfr. BIGLINIO CAMPOS, ya citada, p. 290-291.
 14. También en Andalucía, el artículo 5.1 de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, de Andalucía, señala que: «*Contra la resolución de la Mesa del Parlamento de no admitir la Proposición de Ley, los promotores podrán interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*».
 15. Además, los planteados han sido inadmitidos en su mayoría. Por ejemplo, el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 428/1989, de 21 de julio que inadmite un recurso de amparo planteado contra el acuerdo de inadmisión de la Mesa del Parlamento de Castilla-La Mancha de una iniciativa legislativa popular para que se declarase el «Rincón de Anchuras» como parque natural. El texto completo de las sentencias y autos del Tribunal Constitucional pueden consultarse en la siguiente dirección web: *http://www.tribunalconstitucional.es/* [Consulta: 15 de enero de 2014]. En todo caso, también es muy pequeño el número de iniciativas legislativas populares presentadas.
 16. *Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 76/1994*, de 14 de marzo (Sala 2ª), Ponente: Viver Pi-Sunyer.

- a. Las propias de Ley Orgánica. Esta limitación nos remite, necesariamente, al artículo 81 de la Constitución dónde se atribuye el carácter de orgánicas a las leyes relativas «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución¹⁷».
- b. Las propias de las leyes tributarias, lo cual parece lógico dada la facilidad de una utilización demagógica de las cuestiones relativas a impuestos. También aparece una limitación en cuanto a quien posee la iniciativa en relación con la Ley de Presupuestos¹⁸ y a la planificación económica¹⁹, cuya iniciativa sólo corresponde al Gobierno.
- c. Las de carácter internacional. En este caso también es obvia la delicada materia referente a las relaciones internacionales y al hecho de que le compete al Gobierno la dirección de la políticas exterior.
- d. Lo relativo al derecho de gracia. También, aunque atribuido formalmente al Rey, la competencia para su ejercicio también la posee el Consejo de Ministros. Así, por esta atribución constitucional, incluso el Parlamento es excluido en el ejercicio del derecho de gracia, al margen del control político que eventualmente pueda hacer sobre la labor del Ejecutivo.
- e. La reforma constitucional. El artículo 166 de la Constitución excluye expresamente la iniciativa legislativa popular en esta materia. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1994 señaló que «*La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno –tampoco indirectamente–; es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popu-*

17. Según señala ASTARLOA VILLENA, «más de cien en total», en «La iniciativa...» ya citada, p. 291.

18. El art. 134 de la Constitución señala que «1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación...» y, más adelante, «3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior...».

19. El art. 131 de la Constitución establece que: «2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

lar, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco». Para el Tribunal Constitucional, «la Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa²⁰».

Y por lo que se refiere al número de firmas, tanto en el texto de la ponencia, como a lo largo de la discusión en sede parlamentaria, el número de 500.000 firmas no sufrió modificación alguna. Es de destacar que en la Constitución se optó por señalar un número de firmas fijo, independiente de la fluctuación que la población española pudiera sufrir a lo largo de los años, pero en todo caso inferior al contemplado en su día por la Constitución republicana de 1931 (el quince por ciento de los electores²¹). La posibilidad actual de obtener la firma a través de internet mediante la acreditación de la firma electrónica, aceptada tras la última reforma de la Ley Orgánica de la Iniciativa Legislativa Popular –cuyo análisis abordaremos a continuación– posibilitará la obtención de este número de firmas de forma mucho más fácil²².

B. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En desarrollo de la iniciativa legislativa popular se han dictado en España dos leyes orgánicas. En primer lugar, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de mayo, y, posteriormente, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo que introduce algunas modificaciones en la regulación anterior.

En estas leyes orgánicas nos vamos a encontrar el desarrollo pormenorizado del procedimiento para ejercer la iniciativa legislativa po-

20. STC 76/1994, ya citada, fundamento jurídico 5º.

21. Según el Instituto Nacional de Estadística, a fecha 1 de julio de 2013, la población española asciende a 46.609.652 personas y el censo de electores es de 34.366.925 a fecha de 1 de diciembre de 2013. Por lo tanto, según el porcentaje establecido en la Constitución republicana, el número de firmas tendría que ascender a 5.155.038 de firmas, más de diez veces la cantidad exigida por la Constitución de 1978 (fuente de los datos, la página web del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/>) [Consulta: 16 de enero de 2013].

22. Una aproximación al impacto que pueden tener las tecnologías de la información y de la comunicación en el ejercicio de los derechos fundamentales se puede consultar en ORZA LINARES, R. «Derechos fundamentales e internet: nuevos problemas, nuevos retos» *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 18 (julio-diciembre 2012). También se puede consultar en línea en: http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/10_ORZA.htm [Consulta: 22 de enero de 2014].

pular. Así, su artículo 3.1 señala que «*la iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley*». Y el escrito de presentación deberá contener, de acuerdo con el párrafo 2, «*el texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos*» y «*la relación de miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos*²³».

No hay ninguna previsión legal sobre la composición o la relación jurídica entre ellos, lo que permite una gran flexibilidad en la creación de esta Comisión Promotora lo que indudablemente favorece la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa popular.

Una vez presentada esta documentación, la Mesa del Congreso de los Diputados la examinará y, en un plazo de quince días, acordará sobre su admisibilidad. Según el artículo 5.2 la Mesa acordará la inadmisión de la proposición, además de que tenga por objeto algunas de las materias excluidas de la iniciativa popular por las siguientes:

1. Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3, esto es, que no aparezca el texto articulado de la proposición o la identificación de los miembros de la Comisión Promotora. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados otorgará un plazo de un mes para su subsanación.
2. El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí²⁴.

23. En la reforma incorporada por la Ley Orgánica 4/2006 se suprimió la necesidad de acompañar también «*un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley*».

24. ASTARLOA VILLENA, hace un pormenorizado recorrido del debate parlamentario que tuvo lugar con motivo de la discusión parlamentaria de este apartado en «La iniciativa...», ya citada, pp. 299 y ss. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «Art. 87», en *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Garrido Falla), Civitas, Madrid, 1995, también analiza críticamente cada uno de estos apartados, señalando incluso la posible inconstitucionalidad de alguno de ellos (p. 1264). Sostiene una opinión contraria BIGLINIO CAMPOS, Paloma, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, p. 119. Cfr. también a FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. La iniciativa..., ya citada, pp. 40-50 y a PUNSET BLANCO, Ramón: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en PUNSET BLANCO, R.: *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 311-338.

3. La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
4. El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

Contra el acuerdo de no admisión de la proposición, cabe el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de tres meses desde la fecha de publicación de ese acuerdo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, por cuanto tanto la publicación de la iniciativa como el acuerdo de la Mesa deben ser publicados en este *Boletín*.

Si la proposición es admitida por la Mesa, ésta comunica tal acuerdo a la Junta Electoral Central, que será el órgano encargado de controlar la recogida de las firmas. Desde la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2006, el plazo de seis meses que se contemplaba anteriormente, se ha ampliado a nueve meses desde la fecha de la notificación del acuerdo de admisión realizada por la Junta Electoral Central a los promotores. Además, también desde 2006, cabe la prórroga por tres meses adicionales cuando concorra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso (artículo 7.3 en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2006).

Las firmas deben ser recogidas en pliegos «en papel de oficio» que deberán incluir el texto de la proposición. Las firmas deben ser acompañadas del nombre del elector, de su número del documento nacional de identidad y del nombre del municipio en cuyo censo electoral figura inscrito. Además éstas deben ser auténticas, y a tal efecto, deben ser comprobadas por Notarios, Secretarios Judiciales o Secretarios municipales en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.

Las firmas también pueden ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión promotora. Para adquirir la condición de fedatario, los ciudadanos españoles, en pleno posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, deben jurar o prometer ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de ley²⁵.

25. El art. 10 de la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular también se refiere a las responsabilidades penales de los fedatarios, en caso de falsedad.

Es de resaltar que el nuevo apartado 4 del artículo 7 (introducida por la Ley Orgánica 4/2006) posibilita también que las firmas sean recogidas a través de la firma electrónica. Y, en desarrollo de esta posibilidad, la Junta Electoral Central emitió un Acuerdo, con fecha 10 de mayo de 2012, en el que se establecía el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas electrónicas en una iniciativa legislativa popular²⁶.

Los pliegos recogidos se remitirán a la Junta Electoral Central que, a su vez, los enviará a la Oficina del Censo Electoral para que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo electora, la mayoría de edad de éstos y, en fin, el recuento de las firmas recogidas. El plazo para ello es de quince días.

Si el número de firmas supera el límite de 500.000, y así consta acreditado, la Junta Electoral Central comunicará dichos extremos a la Mesa del Congreso. Seguidamente, ésta deberá publicar la Proposición en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno del Congreso, en el plazo máximo de seis meses, a fin de proceder a la votación de su toma en consideración. Desde la reforma operada en el 2006, los Reglamentos de las Cámaras podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora (artículo 13 LOILP)²⁷.

La crítica doctrinal a la toma en consideración es casi unánime, por cuanto supone subordinar un importante esfuerzo ciudadano – posiblemente sosteniendo o defendiendo cuestiones diferentes a los intereses o preocupaciones de las fuerzas políticas con representación parlamentaria– a esos mismos partidos políticos que no han sido sensibles a esas demandas.

-
26. En este acuerdo la Junta Electoral Central pone de manifiesto la falta de un desarrollo reglamentario al respecto. Así, señala que «*La Junta Electoral Central ha adoptado, caso por caso, diversos acuerdos para la aprobación de los sistemas electrónicos de recogida de firmas propuestos por las Comisiones Promotoras...*» pero «*a falta de desarrollo reglamentario en la materia*», conviene en «*precisar los aspectos más importantes del procedimiento para la recogida de firmas, tanto en papel como mediante ficheros electrónicos, a efectos de facilitar la labor de la Comisión Promotora, de la Oficina del Censo Electoral y de la Junta Electoral Central*» (Acuerdo de 10 de mayo de 2012, de la Junta Electoral Central, sobre el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 120, 19 de mayo de 2012, p. 36601).
27. Esta posibilidad todavía no se ha contemplado en el Reglamento del Congreso, que sí lo hace, como podemos comprobar en su art. 127, para las proposiciones que provengan de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, tampoco nada impide que, tomada en consideración la proposición de la iniciativa legislativa popular, en el trámite de discusión parlamentaria, sea ésta sometida a enmienda, incluso de la totalidad, con lo que el resultado final, de alcanzarse, puede ser muy distinto al propuesto por los firmantes. Sin embargo, no se contempla la posibilidad de la retirada de una iniciativa legislativa popular por sus promotores, una vez presentadas las firmas.

Finalmente, el Estado se compromete, de acuerdo con el artículo 15, a resarcir a la Comisión Promotora de los gastos realizados para la recogida de firmas, aunque esta compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros, aunque se prevé su actualización anual con respecto al Índice de Precios al Consumo. En todo caso esta compensación sólo tendrá lugar cuándo la iniciativa alcance la tramitación.

C. LA UTILIZACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En España se han presentado, según datos del Congreso de los Diputados, desde la primera legislatura hasta la actualidad 88 iniciativas legislativas populares²⁸, y sólo se ha convertido en ley una de ellas. Aunque la mayoría han sido inadmitidas por incumplir algunas de las limitaciones contempladas en la Constitución (31 de las propuestas), también hay que tener en cuenta que sólo once han traspasado el límite de las firmas²⁹.

De esas once, sólo tres han sido tomadas en consideración por el Pleno del Congreso³⁰. De esas tres, dos han sido subsumidas en otros proyectos legislativos y sólo una ha culminado su tramitación como ley. Además, en el momento de redactar estas líneas, cinco proposicio-

28. El número de iniciativas legislativas populares está calculado desde 1979 hasta diciembre de 2013.

29. De la dificultad de obtener las firmas requeridas da idea que 27 de las iniciativas han caducado, 3 se han retirado y 1 ha decaído. No obstante, desde que se ha facilitado la posibilidad de firmar electrónicamente las iniciativas legislativas populares, se observa un importante crecimiento. Así, las 22 iniciativas presentadas hasta ahora en la legislatura presente o las 23 de la legislatura pasada (2008-2011), contrastan con tres iniciativas presentadas en la II Legislatura (1982-1986) o las dos de la III Legislatura (1986-1989).

30. A esto se refiere MARCO MARCO, J. J. cuando titula su artículo «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)». *Revista general de Derecho Constitucional*, núm. 8 (2009), p. 2 y ss. También PÉREZ SOLA, N. en «Algunas propuestas para la reforma de la LO de iniciativa legislativa popular» *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 84 (1993-94), pp. 481-490 también abogaba por la necesidad de una reforma de esta institución.

nes están calificadas y dentro del plazo de nueve meses para recoger las firmas.

Por lo que se refiere a las admitidas a trámite, las dos incorporadas a otros textos legales son: La «Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias», referentes a la propiedad horizontal, presentada el 27 de marzo de 1996, que fue tomada en consideración por el Congreso el 29 de septiembre de 1997³¹ y, posteriormente, fue incorporada a la Ley 8/1999 de modificación de la Ley de Propiedad Horizontal; y la «Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social», que fue presentada el 12 de diciembre de 2011 junto con 1.402.854 firmas (la que más apoyo ha tenido hasta ahora), y fue admitida a trámite por el Pleno del Congreso³² pero desvirtuada, en opinión de sus promotores³³, al ser incorporada para su discusión al Proyecto de Ley Antidesahucios que ya se estaba debatiendo en esa Cámara y que sería definitivamente aprobado como Ley 1/2013, de 14 de mayo de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social³⁴.

La tercera admitida y tramitada fue la «Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural», que se tomó en consideración por el Pleno del Congreso el 12 de febrero de 2013³⁵ y es la única que ha finalizado su tramitación en las Cortes Generales como ley independiente. Se traga de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

31. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 83-2, 29 de septiembre de 1997.

32. La toma de consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar en su sesión de 15 de febrero de 2013. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 102-2, 15 de febrero de 2013.

33. Sus argumentos pueden consultarse en la página web que la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular puso en marcha para recabar apoyos. La dirección web concreta donde se puede consultar el comunicado en el que señalan su decisión de retirarla es: <http://www.quenotehipotequenlavida.org/?p=1197> [Consulta: 30 de enero de 2014].

34. Sobre la tramitación de esta iniciativa legislativa popular hay una numerosa bibliografía, entre la que podemos citar AGÜERO ORTIZ, A «Medidas introducidas por la Ley 1/2013, comparativa con el RDL 6/2012, y el soterramiento de la ILP» *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 6 (2013), pp. 66-78., ANCHON BRUNEN, M. J. «Iniciativa legislativa popular relativa a la dación en pago: impedimentos para que prospere y soluciones ALTERNATIVAS» *Diario La Ley*, núm. 8031, 2013 o, entre otros, CAPILLA, M. «La dación en pago encalla en el Congreso. La tramitación de la ILP presentada por la PAH, en su recta final» *El siglo de Europa*, núm. 1013 (2013), pp. 16-17.

35. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 70-2, 15 de febrero de 2013.

Finalmente, aunque el análisis de la iniciativa ciudadana europea escapa del objetivo de estas páginas, debemos hacer también una breve mención a sus rasgos principales. Desde el 1 de abril de 2012, es posible que un millón de ciudadanos europeos, pertenecientes al menos a siete de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea³⁶, con la finalidad de pedir que la Comisión Europea proponga un texto legislativo en alguno de los ámbitos de competencias de la misma. Para su propuesta hay que crear un «Comité de Ciudadanos» formado por siete personas, como mínimo, que residan, al menos, siete Estados miembros distintos. El plazo para recoger las firmas necesarias es de un año, desde que se registra la iniciativa. Hasta la fecha una iniciativa ha alcanzado el número mínimo de firmas propuestas³⁷ y hay en la actualidad ocho iniciativas abiertas, dentro del plazo para recoger las firmas³⁸, habiendo caducado ya once iniciativas, bien por haber sido retiradas por sus firmantes o bien por no haber podido alcanzar el número mínimo de firmas exigido³⁹.

36. Existe, además, un número mínimo de firmantes por cada uno de los Estados. Para España, por ejemplo, se exigen 40.500 firmas como mínimo. Se pueden consultar estos datos en la siguiente página web: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories> [Consulta: 22 de enero de 2014].
37. La única iniciativa que logrado el número mínimo de firmas exigidas se refiere a: «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercias, sino un bien público!». Fue registrada el 10 de mayo de 2012, terminó la recogida de firmas el 1 de noviembre de 2013 y el 20 de diciembre de 2013 se presentó definitivamente. A partir de ahora hay un plazo de tres meses para que sea examinada y sus promotores tengan audiencia pública ante el Parlamento Europeo y obtengan una respuesta de la Comisión. Si ésta decide seguir adelante con la iniciativa se pone en marcha el procedimiento legislativo. En todo caso, la Comisión no está obligada a proponer legislación alguna. Cfr. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003> [Consulta: 22 de enero de 2014].
38. La relación de iniciativas con plazo para recoger firmas se puede consultar en la página web siguiente: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> [Consulta: 22 de enero de 2014].
39. Cfr. la página web de la Unión Europea que recoge información sobre estas cuestiones: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/withdrawn_by_organiser y http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled [Consulta: 22 de enero de 2014]. Un análisis pormenorizado de la utilización de la iniciativa legislativa popular en otros países puede consultarse en FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. *La iniciativa...*, ya citada, pp. 123-207. También, HEVIA DE LA JARA, F. «La iniciativa legislativa popular en América Latina» *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, 2010, pp. 155-186. También VINTRÓ CASTELLS J. y BILBAO UBILLO, J. A. *Participación ciudadana y procedimientos legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

3. LA REGULACIÓN Y LA PRÁCTICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Por lo que respecta a la regulación de la iniciativas legislativa popular en las diferentes Comunidades Autónomas, es de señalar que la primera que llevo a cabo su desarrollo fue la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, a través de la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de de la iniciativa popular. A partir de ahí, el resto de las Comunidades Autónomas también ha contemplado la posibilidad de la iniciativa legislativa popular aunque, en ocasiones, como en el caso de Asturias, junto con una iniciativa legislativa atribuida a los Ayuntamientos de esa Comunidad.

Por lo que se refiere a la exigencia de las firmas, la más exigente es Extremadura, ya que es la única que utiliza un porcentaje para determinarlas. El porcentaje establecido es el del 5 por ciento de los electores. Esta determinación supone incrementar de manera muy significativo el número de firmas mínimo. Por señalar un término de comparación, en el resto de las Comunidades Autónomas el porcentaje de firmas exigidas en relación con su censo electoral oscila entre el 2,59 por ciento de la Rioja o el 2,13 por ciento de Cantabria, y el 0,65 por ciento de Galicia o de Andalucía, y el 0,96 de Cataluña. La Constitución, con sus 500.000 firmas, se sitúa en el 1,45 por ciento de los electores⁴⁰. Junto con Extremadura, Castilla y León también establece, en una reforma del año 2012, el porcentaje del 1 por ciento «del censo autonómico».

En cifras absolutas, exigen 10.000 firmas acreditadas las Comunidades Autónomas de Asturias, Baleares, Cantabria y Murcia; 15.000 firmas las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias y Galicia. Por encima de estas cifras se sitúan Castilla-La Mancha, que exige 20.000, Castilla y León, con 21.663 (el 1 por ciento del Censo de 2011), el País Vasco que exige 30.000 firmas, Andalucía con 40.000 firmas⁴¹ y

40. Los datos pormenorizados se pueden encontrar en SANJUAN GARCÍA, Pablo, «La iniciativa legislativa popular: entre el derecho de participación y la democracia directa». en *Lex Nova*, núm. 61, 2010, p. 19. El porcentaje nacional se ha calculado con datos del censo de 2013.

41. Desde el 3 de enero de 2012, día en el que entró en vigor la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. En la redacción vigente desde 1988 hasta 2012 se exigían 75.000 firmas acreditadas.

Cataluña, Madrid y Valencia con 50.000 firmas. Por debajo, se sitúan Navarra que exige 7.000 firmas y La Rioja con 6.000.

Además del número de firmas, también debemos resaltar otras características. Así, en Cataluña su Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, admite la firma de los mayores de 16 años y de los residentes extranjeros inscritos en el censo electoral⁴² y en Castilla y León se exige una distribución territorial de las firmas recogidas, ya que deben haber firmado al menor el 1% del censo y de, al menos, 5 de las 9 provincias que la componen⁴³.

Sin embargo, la novedad más importante en lo que respecta a la recogida de firmas, consiste en la posibilidad de que se admitan las firmas electrónicas, aunque las legislaciones autonómicas van incorporando esta posibilidad de modo muy lento. No obstante, es previsi-

42. La redacción literal del art. 2 de esta Ley catalana es el siguiente:

«Artículo 2. *Personas legitimadas.*

1. *Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular las personas que tienen la condición política de catalanes, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Cataluña, y no están privadas de los derechos políticos.*

2. *Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:*

a. *Tener la nacionalidad española.*

b. *Ser ciudadanos de los Estados miembro 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».*

No obstante esta redacción ha supuesto la apertura de un cierto debate sobre su inconstitucionalidad. Cfr. VIRGALA FORURÍA, E. «La iniciativa legislativa en las Comunidades Autónomas», En AA.VV. *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a A. Torres del Moral*, vol. III. Ed. Universitas, Madrid, 2012. p. 3476. Para una descripción pormenorizada de estos aspectos, vid. MURO I BAS, X. «Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular». *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007, pp. 371-375.

43. La redacción del artículo, según la modificación efectuada por la Ley 3/2012, de 5 de julio, que modifica la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, es la siguiente: «*La iniciativa legislativa popular se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa de las Cortes de Castilla y León de una proposición de ley suscrita por las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes, correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el uno por ciento del respectivo censo provincial, y que reúnan los requisitos prescritos en el artículo anterior*».

ble que esta modalidad de firma –ya plenamente vigente en el ámbito estatal– facilite de manera significativa el alcanzar el número mínimo de firmas exigidos en cada caso.

Además, en algunas Comunidades Autónomas se están abriendo paso también que los proponentes puedan participar no sólo en el debate de toma de consideración (Aragón, Canarias, Galicia, Baleares) sino incluso en momentos posteriores, como el debate en Comisión⁴⁴ o Pleno, o la posibilidad de la retirada de la iniciativa por parte de sus proponentes⁴⁵. La previa existencia de otras iniciativas legislativas sobre la misma materia no supone automáticamente la inadmisión de la iniciativa popular, sino que se permite su tramitación conjunta (en Cataluña) y en Valencia, su legislación también considera que si una iniciativa legislativa popular entra en la Cámara con anterioridad a que finalice el plazo de enmiendas a otra iniciativa legislativa en trámite sobre la misma materia, aquella se incorpore como enmienda⁴⁶.

Con respecto a las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas, parece claro que la principal va a venir delimitada por las propias competencias autonómicas. No parece lógico que en un Parlamento autonómico se admita una iniciativa legislativa sobre materias sobre las que el propio Parlamento no posee competencias⁴⁷.

Al margen de esta limitación, como recoge Cabedo Mallol, las materias excluidas de la iniciativa popular en la mayoría de los casos son: las que se refieren a su organización territorial, las de naturaleza tri-

44. Como así lo permite el art. 125 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, reformado en 2012, que analizaremos con algún detalle más adelante, y el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el debate de totalidad, en su art. 105.2, y en debate de la tramitación final en el Pleno, art. 112.1.

45. Art. 116 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: «...*En cuanto a las propuestas presentadas por iniciativa popular, la comisión promotora también puede solicitar su retirada*». Y art. 142.3 del Reglamento del Parlamento de Aragón: «*Si se tratara de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, la comisión promotora podrá solicitar la retirada de la proposición de ley durante su tramitación si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la misma desvirtúa el objeto de la iniciativa*».

46. El art. 7.2.c) de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma Valenciana, señala que: «*Si la proposición de iniciativa popular entrara en las Cortes Valencianas con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se admitirá como enmienda de la ley de que se trate, de acuerdo con lo previsto en los arts. 107 y siguientes del Reglamento de las Cortes Valencianas*».

47. MURO I BAS, X., ya citado, p. 368.

butaria o presupuestaria, las referidas a la planificación económica y a su ordenación institucional⁴⁸. Asimismo están excluidas las materias correspondientes a los derechos fundamentales y libertades públicas (Asturias y Cantabria), el régimen electoral (Canarias, Baleares, La Rioja o el País Vasco) o la reforma del Estatuto de Autonomía (Aragón, Canarias, Valencia, La Rioja o el País Vasco). El Estatuto catalán de 2006 sí permite la iniciativa legislativa popular sobre su reforma, aunque obliga a cumplir unos requisitos más exigentes (artículo 222.1 a)⁴⁹. Las causas de inadmisión son similares a las recogidas en la norma estatal.

Y, por último, también en todas las Comunidades Autónomas se contempla el otorgar una compensación económica a la Comisión Promotora por los gastos habidos en la recogida de firmas⁵⁰, siempre que el Parlamento haya admitido a trámite la propuesta por haber obtenido el número mínimo de firmas exigidas en cada caso.

B. LA PRÁCTICA DE LA UTILIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aunque hacer un balance de estas iniciativas en el ámbito autonómico no es el objetivo de estas páginas y sólo reflejaremos datos obtenidos de otros estudios, podemos indicar, siguiendo a Víctor Cuesta, que hasta 2007 se había presentado un total de 127 iniciativas legislativas populares en el conjunto de las Comunidades Autónomas, siendo Canarias dónde esta posibilidad se había ejercido con mayor profusión (en 27 ocasiones)⁵¹. Por lo que se refiere a otras Comunidades Autónomas, hasta 2007, se habían presentado 16 iniciativas en Cataluña, 15 en Galicia y en Valencia 7 iniciativas. Por debajo de este número se encontrarían Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Madrid⁵². De este número de iniciativas presentadas, sólo diez de ellas habrían culminado su tramitación

48. CABEDO MALLOL, Vicente «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, p. 460.

49. Así, se exigen 300.000 firmas acreditadas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto. En el resto de las iniciativas sólo se exigen 50.000, como hemos señalado en el texto.

50. Es llamativo en este ámbito que el art. 16 de la Ley catalana 1/2006 valore cada firma en 0,64 euros, aunque con un límite total de 40.000 euros.

51. CUESTA LÓPEZ, V. M. *Participación... ya citada*, pp. 423-424.

52. Los datos de Cataluña y Valencia están actualizados hasta 2009 siguiendo a CABEDO MALLOL, «La iniciativa...» ya citada, p. 463.

con ley⁵³. Concretamente, sería Canarias la Comunidad más sensible a estas iniciativas, habiendo aprobado cinco leyes de las 27 iniciativas presentadas. A continuación, Cataluña habría aprobado dos leyes, y Navarra, Aragón, Galicia habrían cada una de ellas, aprobado una ley proveniente de la iniciativa legislativa popular. Posiblemente el uso más intenso que se ha hecho en Canarias de este tipo de iniciativas haya venido fundamentado en la mayor sensibilidad del Parlamento Canario a esta modalidad de participación, por cuanto ya en 1987 aprobó dos leyes a partir de este tipo de iniciativas.

4. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ANDALUCÍA

A. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se contempla la iniciativa legislativa popular en el artículo 111.2. Concretamente, señala que «*Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular*».

Los antecedentes de esta redacción la encontramos en el artículo 33 del Borrador Provisional de Estatuto de Autonomía de Carmona, elaborado entre el 13 y 15 de agosto de 1979. En ese artículo se señalaba: «*2. La ley regulará el ejercicio, tanto de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos, como de la iniciativa legislativa popular. En todo caso, habrá de presentarse un texto articulado apoyado por el acuerdo de 100 ayuntamientos o por 100.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materia tributaria*»⁵⁴.

Esta cifra tan elevada de firmas se proponía reducir a la mitad (50.000 firmas acreditadas) en la «Propuesta de modificaciones al Borrador de un Manifiesto de Fernando VII Provisional de Estatuto de Autonomía que presenta el Partido de los Trabajadores de Andalucía»,

53. Para ver un listado de todas las iniciativas presentadas y del resultado de su tramitación, podemos consultar la tabla que incluye FERNÁNDEZ FERRERO, M. A., *La iniciativa...*, ya citada, en sus pp. 209-215.

54. Los antecedentes mencionados están recogidos del texto, elaborado por el PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*. (Edición y estudio preliminar de A. RUIZ ROBLEDO). Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2003. Concretamente este artículo está recogido en su p. 402.

que también planteaba la reducción en el número de ayuntamientos al 10 por ciento de los mismos⁵⁵.

Sin embargo, el texto del artículo no cambiaría en el Borrador del Estatuto de Autonomía de Carmona en la redacción dada por la Comisión Redactora del Estatuto reunida casi un año y medio más tarde, entre los días 15 y 26 de diciembre de 1980, que sí modificó otros muchos artículos del texto⁵⁶. Tampoco resultó alterada su redacción en el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, firmado en Carmona (Sevilla) el 12 de febrero de 1981⁵⁷. Este texto fue el finalmente aprobado por los Diputados y Senadores de Andalucía, aunque ahora como artículo 32.2, reunidos en la Asamblea de Parlamentarios Andaluces, reunidos en Córdoba, el 28 de febrero de 1981 y el que se remitió para su discusión al Congreso de los Diputados, dentro del procedimiento marcado por el artículo 151 de la Constitución⁵⁸.

Ya en el Congreso de los Diputados, aparece una Enmienda, presentada por el Grupo Parlamentario Centrista, en la que se propone añadir al texto del artículo 33.2, lo siguiente: «*Dicha Ley se sujetará a lo que establezca la Ley Orgánica que prevé el artículo 87.3 de la Constitución*». Y aunque en el debate que aparece recogido en el Diario de Sesiones no aparece ninguna mención a este cambio, lo cierto es que ya en el Informe de la Ponencia conjunta (Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios andaluces), en el que se recoge el texto aprobado y los votos particulares que se mantienen, al parecer recogiendo el texto de la enmienda del Grupo Centrista, redacta el texto del artículo 32.2 del modo siguiente: «*Una ley del Parlamento Andaluz, en el marco de la Ley Orgánica previsto en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular*»⁵⁹. Con el mismo texto, pero formando parte ahora, de nuevo, del artículo 33.2, se mantiene en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, «con la asistencia de una Delegación de la Asamblea de Par-

55. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 459.

56. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 1357.

57. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 1474.

58. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 1675. También en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 56-I, Serie H: Otros textos normativos, 15 de abril de 1981, p. 328.

59. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 1778. También en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 56-I 1, Serie H: Otros textos normativos, 23 de junio de 1981, p. 338/12.

lamentarios Andaluces», aprobada finalmente el 9 de julio de 1981⁶⁰. Como el texto del Dictamen ya no volvió a sufrir modificaciones hasta su publicación final como Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, esa fue la redacción final que contemplaba el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981.

No nos extenderemos con el mismo detenimiento en el debate que culminó con la reforma del Estatuto de Autonomía del año 2007⁶¹, ya que el artículo 111.2, que es el que en la actualidad recoge la iniciativa legislativa popular, no sufrió ninguna modificación al pasar de uno al otro texto, manteniéndose exactamente igual, salvo en la mención que se hace, en el año 1981, al Parlamento Andaluz, que se cambia, en 2007, por Parlamento de Andalucía⁶².

No se ha aprovechado la oportunidad de la reforma del Estatuto para solventar las dudas que pudieran plantear en Andalucía, la remisión de su regulación sobre la iniciativa legislativa popular a la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución. Como acertadamente apunta Miguel Azpitarte, parece que el texto del Estatuto estrecha el margen de regulación que pudiera corresponderle al Parlamento andaluz en esa materia, incluyendo la propia posibilidad de establecer un determinado número de firmas para la validez de este tipo de iniciativas⁶³.

B LA NORMATIVA ANDALUZA Y LA PRÁCTICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En desarrollo de esta previsión contenida originalmente en el artículo 33.2 del Estatuto, se aprobó la ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, modificada posteriormente por la Ley 8/2011, de 5 de diciembre.

60. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, *La formación...*, ya citada, p. 1931. También en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 56-II, Serie H: Otros textos normativos, 21 de julio de 1981, p. 338/43.

61. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

62. El texto literal del art. 111.2 establece que: «Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos, como la iniciativa legislativa popular».

63. También se muestra crítico con la remisión que se hace en el Estatuto al art. 87.3 de la Constitución en lo que se refiere a la iniciativa de los Ayuntamientos. AZPITARTE SÁNCHEZ, M. «Art. 111. Iniciativa Legislativa». En CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (IV vols.), Parlamento de Andalucía, 2012, vol. III, p. 1820-1821.

Los aspectos más significativos de esta regulación, algunos de los cuales ya han sido mencionados con anterioridad, son los siguientes. En primer lugar, que los firmantes deben ser ciudadanos andaluces, mayores de edad y que se encuentren inscritos en el censo electoral (artículo 1.1 de la ley). Seguidamente se establece el número mínimo de firmas necesarias para presentar una iniciativa legislativa popular en 40.000⁶⁴.

La iniciativa puede ser inadmitida cuando, según el artículo 3 de la Ley, no sea de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma, las de naturaleza tributaria, la planificación económica, las que se refieran a la deuda pública y operaciones de crédito y al presupuesto de la Comunidad Autónoma (artículos 187 y 190 del Estatuto de Autonomía) y las relativas a la organización de las instituciones de autogobierno.

También pueden ser inadmitidas (artículo 4 de la Ley), cuando el texto carezca de unidad sustantiva o verse sobre distintas materias carentes de homogeneidad entre sí, que tenga por objeto un proyecto o proposición de Ley que se encuentre en tramitación parlamentaria o que la proposición sea reproducción de otra igual presentada durante la misma legislatura.

Contra la resolución de inadmisión el artículo 5.1 de la Ley señala que cabe interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que puede anular la resolución de inadmisión.

Una vez admitida la Proposición, la Comisión Promotora tiene un plazo de seis meses a contar desde la notificación para la obtención de las firmas. También está prevista la validez de las firmas electrónicas. Este plazo puede ser prorrogado durante dos meses más cuando «concurran razones objetivas debidamente justificadas», a juicio de la Mesa del Parlamento (artículo 9.3 y 3 bis).

Al igual que en la regulación estatal, las firmas deben ser autenticadas por notarios, Secretarios Judiciales o Secretarios de Ayuntamiento. Aunque también cabe el nombramiento de fedatarios especiales, nombrados por la Junta Electoral Autonómica (artículos 11 y 12 de la ley).

64. En su redacción anterior del año 1988, el número mínimo de firmas era de 75.000. También se ha reducido el número de Ayuntamientos necesarios para presentar una Iniciativa legislativa. Así, en 1988 se exigía o 35 Ayuntamientos de Andalucía o de 10 ayuntamientos, pero que representaran al menos a 75.000 electores. En la redacción actual sólo se exige el acuerdo, por mayoría absoluta, de 25 Ayuntamientos, o de 10 cuando éstos representen, al menos, a 40.000 electores.

La Disposición Final Primera de esta ley mandata al Parlamento de Andalucía para que modifique su Reglamento al efecto de permitir la participación de las personas promotoras de las iniciativas legislativas populares en la presentación y defensa en el Pleno de Cámara y en el seguimiento de los debates, así como su participación en la oportuna Comisión Parlamentaria. En cumplimiento de este mandato, el 15 de octubre de 2012 se presentó una Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, suscrita por los tres grupos parlamentarios con presencia en el mismo –Grupos Parlamentarios Popular, Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía– para introducir un segundo párrafo al artículo 125 del Reglamento en el que se contemplara la posibilidad de asistir a los debates de un miembro de la Comisión Promotora de las iniciativas legislativas populares. Esta proposición de reforma del reglamento fue aprobada por el Pleno del Parlamento e incorporada a su Reglamento con fecha 11 de octubre de 2012⁶⁵.

La reforma introducida, consistente en añadir un nuevo párrafo 2 al artículo 125, disponía que *«la presentación y defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en Pleno corresponderá a un representante de la comisión promotora designado por esta»*. Asimismo, *«una vez tomada en consideración 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»*.

De este modo, el Parlamento de Andalucía, desde 2012, permite a los promotores de una iniciativa legislativa popular tener un protagonismo importante en el curso de los debates. La influencia de esta presencia en el resultado de los debates de una iniciativa de este tipo no se ha podido comprobar hasta ahora, ya que ninguna ha prosperado desde que se aprobó esta modificación del Reglamento y por lo tanto este mecanismo de participación continúa inédito.

Finalmente, la ley también establece una compensación económica a los promotores de las iniciativas legislativas populares cuando éstas alcancen la tramitación parlamentaria. La compensación será exclusivamente de los gastos debidamente justificados en forma por los promotores de la iniciativa y no excederá «en ningún caso, de

65. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 90, 24 de octubre de 2012, p. 4

30.050,60 euros», aunque se permite que esa cantidad sea revisada cada dos años por el Parlamento (artículo 20 de la ley).

La práctica de la utilización de la iniciativa legislativa popular en Andalucía ha sido bastante escasa hasta la actualidad. Así, desde 1982, sólo se han presentado al Parlamento 12 proposiciones a través de la iniciativa legislativa popular. De ellas, cuatro fueron inadmitidas por la Mesa, seis decaídas, por haber agotado el plazo sin haber podido reunir las firmas suficientes, otra fue retirada y sólo una consiguió pasar el trámite de las firmas, pero no fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento⁶⁶.

Aunque el balance, como se ve, resulta bastante descorazonador, sí es cierto que se ha observado un importante aumento de las iniciativas legislativas populares desde la última reforma legal que redujo el número de firmas necesarias. Así, desde mayo de 1982 (fecha en que inició sus trabajos el Parlamento de Andalucía), hasta septiembre de 1994 no se presentó ninguna iniciativa legislativa popular. Además de la citada en 1994, sólo se presentó una iniciativa en 1997, 2001, 2002, 2006 y 2007. En el año 2010 se presentaron dos iniciativas y, en el año 2011, se presentaron 4 iniciativas (aunque 3 fueron inadmitidas por la mesa y la otra decayó sin conseguir las firmas necesarias).

En esta última legislatura, desde 2011, se han presentado un total de cuatro iniciativas legislativas populares. Una de ellas, presentada el 4 de julio de 2012, sobre modificación del artículo 9 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, ha decaído⁶⁷ por no alcanzar las firmas suficientes. Las dos siguientes, presentadas el 10 de junio de 2013 y el 2 de septiembre de 2013, se refieren a propuestas de modificación de la Ley Electoral 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, serán analizadas en el siguiente apartado. Y la última, presentada el 15 de abril de 2014, se refiere a una proposición de modificación de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, ha sido admitida y acaba de iniciar el plazo para la recogida de firmas⁶⁸.

66. Se trataba de una iniciativa legislativa popular «Por la que se establecía y regulaba una red de apoyo a la mujer embarazada», presentada en noviembre de 2006 y que consiguió reunir las firmas necesarias el 13 de septiembre de 2007. Fue rechazada su toma en consideración, aceptando el criterio contrario a su toma en consideración del Gobierno andaluz, el 24 de octubre de 2007.

67. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de fecha 2 de octubre de 2013 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 311 de 11 de octubre de 2013, pág. 5)

68. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de fecha 29 de abril de 2014 (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 449, de 9 de mayo de 2014, pág. 5).

5. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE REFORMA DE LA LEY 1/1986, DE 2 DE ENERO, ELECTORAL DE ANDALUCÍA

A. ANTECEDENTES

El primer intento de presentar una iniciativa legislativa popular por parte del partido político Unión Progreso y Democracia para reformar la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma, tiene lugar el 10 de junio de 2013⁶⁹. Sin embargo, en su sesión de 26 de junio de 2013, la Mesa del Parlamento la inadmite al considerar que, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 5/1988, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, la materia propuesta en esa iniciativa no era competencia legislativa de la Comunidad Autónoma⁷⁰.

En efecto, en la propuesta presentada por los promotores, todos ellos dirigentes de UPyD, además de las modificaciones que se han mantenido en la iniciativa legislativa popular actual, también se incorporaban algunas consideraciones relativas a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG). Concretamente, se criticaba la regulación que se había introducido en relación con la regulación de la información de la campaña electoral por medios de comunicación privados para que la información suministrada por éstos se hiciera de acuerdo con la cuota de representación que hubieran tenido en procesos electorales anteriores y la existencia de subvenciones para los gastos de envío por correo de información electoral, que se consideraba que también suponía una ventaja para los partidos con representación parlamentaria previa.

Así, en el texto presentado al Parlamento el 10 de junio, se señalaba expresamente que «Se introdujera una Disposición Adicional Tercera» que indicara que «El Parlamento de Andalucía presentará una iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, en el plazo de dos meses, desde la aprobación de esta Ley», en el sentido de «Eliminación del párrafo 2 del artículo 66⁷¹ de la Ley Orgánica del

69. Quiero agradecer a Paloma Medina Rivas el haberme facilitado la documentación correspondiente a la iniciativa legislativa popular presentada por UPyD ante el Parlamento de Andalucía.

70. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 262, 11 de julio de 2013, p. 5.

71. Art. 66.2 de la LOREG: «Durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de

Régimen Electoral General, por cuanto constituye un intervencionismo extremo de los poderes públicos en los medios de comunicación privados»⁷² y en términos similares también se proponía la reforma en orden a la supresión de los gastos por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, previstas en los artículos 175.3 y 193.3 de la LOREG.

Como ya hemos indicado, fueron estos aspectos, relacionados con propuestas de reformas de la LOREG los que motivaron el rechazo de la Mesa del Parlamento, por no ser materias de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Tras ese rechazo inicial, el día 2 de septiembre de 2013, volvió a presentarse la proposición, a través de una iniciativa legislativa popular, para la modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. Aparecen como promotores de la misma D. Martín Jacobo de la Herrán Sabick, D. Francisco José González Alcón, D^a Patricia Pelegrín Comas, D^a Paloma Medina Rivas y D^a Purificación Gómez Matas, todos ellos dirigentes andaluces de UPyD. Concretamente Martín de la Herrán es el Coordinador Territorial de Unión Progreso y Democracia en Andalucía y fue el candidato de esta formación política a la Presidencia de la Junta de Andalucía en las últimas elecciones al Parlamento Andaluz el 25 de marzo de 2012.

Esta iniciativa, en la que se habían eliminado las menciones a modificaciones de la LOREG, fue calificada y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento en su reunión de 25 de septiembre de 2013 y el día 30 del mismo mes, fue remitida a la Junta Electoral de Andalucía⁷³.

Finalmente, y dentro del plazo establecido, se acreditaron, según fuentes del partido proponente UPyD, alrededor de 58.000 firmas apoyando la iniciativa legislativa popular, por lo que se superaron los límites señalados en la legislación andaluza.

proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente» (párrafo introducido por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

72. Texto de la primera propuesta presentada por UPyD ante el Parlamento de Andalucía, el día 10 de junio de 2013.

73. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, IX Legislatura, núm. 305, 3 de octubre de 2013, p. 46.

Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 7 de mayo de 2014, se admite a trámite esta proposición y se acuerda tener por cumplido los requisitos de recogida de firmas y su remisión al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma⁷⁴. Desde esta fecha no ha habido ningún otro trámite con respecto a esta iniciativa. Los próximos pasos serán la toma en consideración de la proposición en el Pleno del Parlamento, en el que podrá intervenir un portavoz de la Comisión Promotora y, si se admite, su tramitación parlamentaria.

B. LAS PROPUESTAS CONCRETAS DE REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANDALUZA

Entre las razones que los promotores alegan para justificar la reforma propuesta señalan que «la actual crisis –que no sólo es económica– exige un reforzamiento de los mecanismos representativos, al poner de manifiesto un sensible alejamiento de los viejos partidos de los ciudadanos y de sus problemas». Y, en este sentido, «el sistema electoral andaluz no es una excepción y adolece de los mismos defectos del sistema nacional». A saber, «la limitación de la facultad de elección del votante –con listas cerradas y bloqueadas– y las disfunciones que en materia de proporcionalidad produce el sistema electoral andaluz, que favorece la sobrerrepresentación de las fuerzas políticas mayoritarias y la infrarrepresentación de las fuerzas minoritarias de implantación nacional, dejando en el camino cientos de miles de votos que no obtienen representación, produciendo en la ciudadanía una sensación de desafección hacia el sistema, hacia los representantes elegidos e incluso, hacia la propia institución democrática⁷⁵».

74. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 455, de 19 de mayo de 2014, pp. 59-68.

75. Y así, según los firmantes, 169.147 electores de toda Andalucía se quedaron sin representación, por haber apoyado a candidaturas que no alcanzaron el 3 por ciento de los votos y, por lo tanto no entraron en el reparto; y 348.679 electores también se quedaron sin representación a pesar de que sus candidaturas sí consiguieron superar el umbral del 3 por ciento de los votos válidos (entre ellos los que votaron precisamente a UPyD). En total, el 13.53 de los ciudadanos andaluces (517.826 de un total de 3.827.666 votantes), se quedaron sin que su opinión se reflejara en el Parlamento. COMISIÓN PROMOTORA *Razones para la tramitación y aprobación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía*. Sevilla, 2 de septiembre de 2013, p. 3.

Para evitarlo, la reforma que contiene esta proposición consiste en realizar modificaciones para garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos, el desbloqueo de las listas electorales y la reducción de los gastos de las elecciones.

Para lo primero proponen modificar el reparto de los Diputados andaluces de tal modo que el mínimo inicial sea de sólo 5 Diputados por provincia y repartiendo los sesenta y nueve restantes en proporción a la población utilizando el método Sainte-Laguë, sin que ninguna provincia pueda tener el doble de diputados que otra⁷⁶.

Una vez obtenido el número de representantes que corresponde a cada provincial, el reparto de los escaños se realizaría en dos etapas:

1. Primer reparto: Se distribuyen 102 escaños en proporción a los votos totales obtenidos por los partidos políticos.
2. Segundo reparto: Se distribuyen el total de los 109 escaños del Parlamento en proporción al cuadrado de los votos totales de los partidos políticos, pero sin que ninguno de ellos reciba menos de los escaños obtenidos en la etapa R1. No obstante si en algún momento el partido más votado ha conseguido 55 escaños entonces los escaños que resten por asignar se hace en proporción a los votos totales en lugar del cuadrado de los votos totales.
3. En las dos etapas se distribuyen los escaños usando el método d'Hondt.

Finalmente, se usa un reparto biproporcional para distribuir los escaños que han correspondido a cada partido entre las 8 circunscripciones de forma que cada una de ellas reciba los escaños que han correspondido según los puntos 2. y 3 del artículo 17⁷⁷.

76. Para ello se propone reformar el art. 17 de la Ley 1/1986, electoral del Andalucía.

77. El sistema recogido en esta propuesta sigue fielmente los criterios de reparto elaborados por el Grupo de Investigación en Métodos Electorales, de la Universidad de Granada, dirigido por el Prof. Victoriano Ramírez González. Aunque este grupo y su director han publicado una gran variedad de estudios, se pueden destacar *Un sistema electoral ecuánime para el Congreso de los Diputados*, Universidad de Granada, septiembre de 2009 que se puede consultar en línea en la siguiente dirección web: <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/documentos/InformeGIME09.pdf> o Victoriano RAMÍREZ, Adolfo LÓPEZ, Antonio PALOMARES, Blanca L. DELGADO «Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32 (2013), que también se

Para el desbloqueo de las listas electorales, se propone la reforma del apartado e) del artículo 18.1, con la siguiente redacción:

«Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella mediante la aplicación sistema conocido como juicio mayoritario o mejor mediana.

Para ello, a la derecha de cada candidato figurarán por orden los calificativos siguientes: excelente, muy bueno, bueno, aceptable, malo, muy malo. Los electores podrán, si lo desean, expresar su opinión sobre cualquiera de los candidatos de la lista, marcando la casilla que corresponda al calificativo que deseen otorgar a cada candidato. En el caso de que no se exprese ninguna opinión se supondrá que optan por calificar al candidato como aceptable. En el caso de que marquen más de una casilla, se supondrá que optan por calificar al candidato con el mejor de los calificativos.

Posteriormente se sumarán las puntuaciones obtenidas por cada candidato en cada uno de los calificativos y se ordenarán en la lista en función de la mediana obtenida en los distintos calificativos, anteponiéndose el de mejor mediana al siguiente y resolviéndose cualquier empate en la puntuación de dos o más candidatos individuales en atención a las puntuaciones que tengan superiores a la mediana, ordenándose de mayor a menor».

Las actas que correspondan a un partido en una circunscripción se les otorgarán a los candidatos de cada una de las listas que hayan obtenido los mejores calificativos.

Finalmente se proponen también diversas modificaciones en relación con el tiempo de los espacios electorales de cada uno de las candidaturas que no concurrieran o no obtuvieran representación en las anteriores elecciones autonómicas o en relación a la supresión de las subvenciones al envío director y personal a los electores de sobres papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral.

En resumen, creemos que se trata de una propuesta muy interesante y que, de ser finalmente aprobada por el Parlamento de Andalucía, permitiría unos cambios muy interesantes en el método de elección de los Diputados andaluces, estableciendo un vínculo más estrecho entre los representantes y representados.

puede consultar en línea en: <http://recp.es/index.php/recp/article/view/354> [Consulta: 22 de enero de 2014].

Además, si la Andalucía diera un paso en el sentido propuesto, no cabe duda que ello supondría una influencia muy significativa de cara a la regulación de las elecciones generales para el Congreso. Por todo ello, esperemos que el debate que indudablemente se suscitará sobre el modelo electoral de Andalucía y la reforma que eventualmente se apruebe, suponga una mejora significativa de nuestro sistema político autonómico y sirva de ejemplo para ulteriores reformas más ambiciosas.

6. CONCLUSIONES

Es evidente que el sistema político español está acusando últimamente una importante desafección y desprestigio en el seno de la ciudadanía. De no corregirse esta situación, podemos llegar con facilidad a una deslegitimación de la democracia y de la Constitución. Por lo tanto, es imprescindible que por parte de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y los titulares de las instituciones democráticas afronten con valentía estas críticas, en muchos casos bien fundadas, y llevar a cabo las reformas que sean necesarias para que los ciudadanos puedan, de nuevo, ver reflejadas sus preocupaciones y sus intereses en nuestros órganos constitucionales. Al fin y al cabo, sólo la confianza en nuestros representantes es la base de nuestros mecanismos representativos y su pérdida sólo puede suponer la aparición de una democracia debilitada y de unas instituciones desgastadas.

Las formas de conjurar este desprestigio pueden ser diversas. Pero, en todo caso, debemos partir de la premisa de que ninguna de ellas debe negar la democracia representativa establecida en nuestra Constitución. Como ha señalado oportunamente Castellá Andreu «muchos indicadores» coinciden en señalar «el creciente alejamiento entre representantes y representados; entre instituciones y ciudadanía; entre partidos y sociedad civil». Todo ello implica, en palabras de este autor, la necesidad de profundizar en la democracia participativa, pero teniendo en cuenta dos premisas: «Que la insoslayable regeneración democrática no pasa por la sustitución de la forma de estado constitucionalizada, la democracia representativa, por la democracia directa, sino por la mejora de la democracia representativa» y, en segundo lugar, que «la «regeneración democrática» no acaba con la potenciación de la democracia participativa, sino que requiere abordar una serie de cuestiones de distinta naturaleza... como algunas que se hallan en el núcleo mismo de la democracia representativa», a saber, «la reforma electoral (circunscripciones que propicien

una mayor cercanía entre representantes-representado, capacidad del elector de aumentar su capacidad de elección del representado –listas desbloqueadas...) y otras que inciden sobre la forma de gobierno, como la limitación de mandatos de los presidentes y alcaldes... y la relación entre poderes a través de un funcionamiento real de *checks and balances* de modo que permita una mayor y mejor control del poder político». También alude a «la preservación de la independencia real y efectiva del Tribunal Constitucional, los órganos jurisdiccionales y los órganos reguladores y administraciones independientes... la observancia efectiva de los principios de transparencia y buen gobierno que impulsen la rendición de cuentas a la ciudadanía... y por último pero no menos relevante, el fortalecimiento de la sociedad civil»⁷⁸. A este catálogo habría que sumar unos medios de comunicación libres e independientes, que sirvan de sustento a una opinión pública libre y que reflejen el pluralismo de la sociedad.

Y es precisamente en esta línea de mejora y de profundización de nuestras instituciones representativas, dónde se enmarcaría esta iniciativa legislativa popular andaluza de reforma de la ley electoral de Andalucía, promovida por Unión Progreso y Democracia. Teniendo en cuenta el marco estatutario de competencias, y salvando las limitaciones que están presentes en el propio Estatuto de Andalucía, la propuesta contenida en esa iniciativa popular, tendente a un mejor reparto de la representación, al desbloqueo de las listas y a la limitación de los gastos electores y del acceso a los medios de comunicación públicos, podría suponer una mejora muy significativa de nuestro sistema representativo andaluz. Y ello sin minusvalorar la posibilidad de servir de ejemplo a otras Comunidades Autónomas y al propio Estado a la hora de mejorar y perfeccionar nuestro sistema representativo. Un sistema electoral que, recordemos, no ha variado sustancialmente desde las primeras elecciones democráticas, en 1977.

Y, de hecho, una vez alcanzadas, por primera vez, las firmas mínimas exigidas por la legislación andaluza para la presentación de la iniciativa legislativa popular sobre reforma de la legislación electoral andaluza, es de desear que el debate ciudadano propiciado en relación a estas reformas –y el interés mostrado por buena parte del electorado andaluz–, sea un buen acicate para que los partidos con representación parlamentaria se vean obligados a introducir mejoras en nuestro

78. CASTELLA ANDREU, J. M., «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad». En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, junio de 2013, pp. 203-205.

sistema electoral y en los mecanismos propios de la representación democrática.

Ya MONTESQUIEU, en el *Espíritu de las Leyes* reflejó profundos recelos sobre la democracia directa⁷⁹, y entre nosotros, GARCÍA PELAYO también puso el acento en que en nuestro sistema representativo la existencia y funcionamiento de los partidos políticos era algo imprescindible. Por ello, para este autor, el denominado «Estado de Partidos» y la relación que tienen éstos con un adecuado sistema electoral era la base del funcionamiento de la democracia. De tal modo que «sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y la totalidad, sería imposible la formación de una opinión y una voluntad colectiva». De ahí que «los electores no seleccionan entre candidatos individualmente considerados, sino entre partidos»⁸⁰.

Ello nos obliga a una reflexión constante sobre nuestro sistema electoral y sus posibilidades de mejora, ya que cualquier intento de reforma política que ignore estas premisas, se situaría fuera de nuestras coordenadas sociales y políticas.

Y tras treinta y siete años desde las primeras elecciones democráticas, parece oportuno introducir reformas en nuestro modelo electoral que mejore la relación entre electores y representantes y que sirva para renovar el compromiso de los ciudadanos con nuestra democracia. De no hacerlo así, sólo encontraremos una creciente frustración y desafección de los ciudadanos de la política y de la confianza en nuestras instituciones, sobre todo en unos momentos de crisis política y económica de la envergadura de la actual.

En fin, si los partidos políticos con representación parlamentaria, en Andalucía y en España, se siguen manteniendo ajenos a estas reivindicaciones, las consecuencias que ello podría producir en la propia pervivencia de nuestro sistema democrático serían fácilmente imaginables.

79. «Así como la mayor parte de los ciudadanos, teniendo aptitud bastante para elegir, no la tienen para ser elegidos, de igual manera el pueblo, teniendo la capacidad necesaria para enterarse de la gestión de los demás, no la tiene para administrar por sí mismo». Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, págs. 23. También BURKE, Ed. *Discurso a los electores de Bristol*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

80. GARCÍA PELAYO, M. *El estado de partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 35.