

Artículo 111. Iniciativa legislativa

1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno.

2. 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.

3. La ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 78.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20947])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21074]).

Artículo 100. Iniciativa legislativa

1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno.

2. 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.

3. La ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 71.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23686]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23922]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24278]).

Artículo 109. Iniciativa legislativa

1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno.

los elementos esenciales de los derechos que condicionan el deber de contribuir a los gastos públicos. Efectivamente, creo que existen límites al ejercicio de la potestad tributaria a través del decreto-ley autonómico, barreras que nacen simultáneamente de la Constitución y del Estatuto. De la Constitución, por ese principio general derivado del art. 86, que impide la regulación esencial de los derechos fundamentales a través de la legislación de urgencia. Del Estatuto, en virtud del apartado segundo del art. 179, de donde se puede deducir un derecho estatutario a que la potestad tributaria se ejerza con respecto a los principios ahí recogidos, de suerte que el decreto-ley autonómico, al igual que el estatal, no podrá alterar «la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario»⁷.

⁷ Otra cuestión nada sencilla consistiría en distinguir cuándo el decreto-ley autonómico altera la «posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario». En este sentido, conviene recordar a la luz del Decreto-ley 4/2010, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que modificó los tramos del IRPF en la parte autonómica, que la STC 182/1997, en su FJ 9.º, declaró «[...] cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes [...]», argumento que le llevó a concluir que no podían alterarse por real decreto-ley las tarifas del IRPF. Es razonable pensar que la potestad tributaria autonómica ejercida por decreto-ley habría de encontrar un límite similar. En contra de esta posición, sólo cabría argumentar que la doctrina del Tribunal no sería trasladable automáticamente a la legislación de urgencia autonómica, como, por ejemplo, el Decreto-ley 4/2010, porque la potestad normativa que la Comunidad posee sobre el IRPF le impide intrínsecamente alterar los elementos esenciales de ese tributo, que sólo son definidos por la potestad tributaria estatal.

2. 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.
3. La ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 76.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

- a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 25]).
- b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 224]).
- c) Dictamen de la Comisión Constitucional (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 276]).
- d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 328]; corrección de error BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

- a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Senado núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 119]; sin modificaciones).
- b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG. Senado núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).
- c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (BOCG. Senado núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Artículo 33

1. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno.
2. Una ley del Parlamento Andaluz, 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.

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

País Vasco (art. 27.4); Cataluña (art. 2.1); Galicia (art. 13.1); Principado de Asturias (art. 33.1); Cantabria (art. 15.1); La Rioja (art. 20); Murcia (art. 30.1); Comunidad Valenciana (art. 26); Aragón (art. 42.2); Castilla-La Mancha (art. 12.1); Canarias (art. 12.5); Comunidad Foral de Navarra (art. 19.1); Extremadura (art. 23); Baleares (art. 47); Madrid (art. 15.2); Castilla y León (arts. 25.1 y 25.2).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Popular.
- Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular.
- Ley 2/2001, de regulación de las Consultas Populares en Andalucía.
- Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el pleno del Parlamento el 28 de septiembre de 2005.

E. JURISPRUDENCIA

STC 225/1998, FJ 6.º
STC 361/2006, FJ 15.º
STC 103/2008, FF.JJ. 2.º y 3.º
STC 31/2010, FJ 69.º
ATC 135/2004, FJ 2.º
ATC 85/2006, FJ 3.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ARAGÓN REYES, Manuel: «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (1986), págs. 287-312.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47 (1985), págs. 289-307.

—: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (1987), págs. 75-130.

BUENO ARMIJO, Antonio: «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación competencial y de distribución competencial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), págs. 195-228.

CABEDO MALLOL, Vicente: «La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009), págs. 455-476.

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen 1.119/2008.

GARCÍA ESCUDERO, Piedad: «La iniciativa legislativa en la Constitución de 1978», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59 (2000), págs. 57-91.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto: «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de consulta ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9 (2009), págs. 202-240.

MARCO MARCO, Joaquín: «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 8 (2009), págs. 1-33.

PÉREZ SOLA, Nicolás: «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009), págs. 433-454.

PUNSET BLANCO, Ramón: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en PUNSET BLANCO, R.: *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, págs. 311-338.

RODRÍGUEZ-VERGARA, Ángel: «Consultas populares», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto de Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 875-886.

URIARTE TORREALDAY, Roberto: «Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (2008), págs. 227-257.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. LA INICIATIVA LEGISLATIVA. I. El concepto de iniciativa legislativa y su titularidad. II. Lo estatutario y lo infraestatutario en el ejercicio de la iniciativa legislativa. C. LAS CONSULTAS POPULARES. I. Cuestiones preliminares: el concepto de consultas populares y la competencia de la Comunidad Autónoma. II. La reserva de ley para la regulación de las consultas populares. 1. Las consultas populares. 2. Los referéndums consultivos.

A. INTRODUCCIÓN

La democracia adopta diversas formas según los instrumentos que se utilicen para canalizar los impulsos populares. El art. 30 EAA¹ (desde aquí nos remitimos a su comentario) despliega un variado elenco, en el que, junto a la representación, petición y participación en la elaboración de las leyes, aparecen las dos instituciones que nos preocupan en estas páginas: la iniciativa legislativa y las consultas populares. La imagen fiel de la forma democrática se encuentra en el modo en que el Estatuto cristaliza la participación política dentro del sistema de gobierno y de los procedimientos normativos. Respecto al sistema de gobierno, es evidente que la conexión entre el momento electoral, la Cámara y la investidura del Presidente de la Junta, señala el carácter representativo de la democracia estatutaria, por más que ésta sea matizada a través de los partidos. Igual ocurre con los procedimientos normativos de la Comunidad, entre los que destaca la ley del Parlamento, que ocupa un lugar central

derivado de las cuantiosas reservas que obligan a regular ciertas materias mediante norma legislativa emanada de la Asamblea. Aquí también es necesario hablar de democracia representativa, puesto que son los parlamentarios quienes «elaboran y aprueban» la ley del Parlamento. Como ya se expuso en el comentario del art. 108 EAAAnd, esto significa que los diputados necesariamente han de discutir el texto articulado, y a ellos está reservada la votación. No existen otros actos políticos más allá de la derogación capaces de condicionar o poner fin a la vigencia de la ley (como ocurriría, por ejemplo, con un referéndum abrogativo).

- 2 La democracia representativa que delinea el Estatuto, en la práctica contemporánea es indiscutiblemente una democracia de partidos. La preeminencia de este tipo de asociación en la racionalización y simplificación del proceso político se concreta, sin embargo, en precisiones normativas extraestatutarias (lo cual no justifica que el partido político aparezca en nuestro Estatuto únicamente en el art. 118.2). De un lado, el carácter básico que la Ley orgánica de Régimen Electoral General atribuye a la preferencia de los partidos en la presentación de candidaturas (art. 44, que tiene su continuidad en el 20 y siguientes de la Ley 1/1986, de 2 de enero, de Elecciones al Parlamento de Andalucía). De otro, la relevancia del grupo parlamentario, al que el Reglamento del Parlamento de Andalucía da preponderancia en la vida de la Cámara (posición refrendada por el Tribunal Constitucional; por todas, STC 361/2006, FJ 5º). En definitiva, al partido político le corresponde la función capital de vincular el momento electoral con la elección de Gobierno y, posteriormente, facilitar la conversión del programa político en derecho, especialmente en ley.
- 3 La democracia de partidos es el contexto necesario desde el que debemos afrontar la comprensión del art. 111 EAAAnd, pues en él se prevén dos instituciones que inciden sobre la dinámica partitocrática. La iniciativa legislativa, de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto, abre el procedimiento legislativo a la mayoría de gobierno, pero también a otros impulsos. Por eso interesa estudiar quiénes son los titulares de la iniciativa y qué margen de actuación deja el Estatuto a la regulación de esta figura. Todo ello se trata en el epígrafe B. En el C, se atiende a las consultas populares, que son instrumentos de participación externos al procedimiento legislativo y que crean un espacio separado de la función racionalizadora de los partidos.

B. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

I. El concepto de iniciativa legislativa y su titularidad

- 4 Es preciso esbozar, al menos tentativamente, un concepto de iniciativa legislativa: se trata de un acto voluntario, potencialmente libre en su contenido, comprensible y necesario para el comienzo del procedimiento legislativo –por tanto, parte integrante del mismo–. Es un acto voluntario porque, salvo en el caso de la presentación del presupuesto, no existe el deber de activar la tramitación legislativa, dato que concede un evidente calado político al momento elegido para impulsar el procedimiento. Por otro lado, al margen de la iniciativa popular y municipal, la apertura de la tramitación no está estatutariamente limitada en su contenido (cuestión distinta es que el Consejo de Gobierno pueda vetar la tramitación de iniciativas con contenido financiero). Es más, ni siquiera existe freno en casos de dudosa constitucionalidad, pues, en virtud de la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es inviable en ese instante un control jurídico, dado que la iniciativa será susceptible de múltiples avatares a lo largo del procedimiento legislativo (AATC 135/2004, FJ 2.º, y 85/2006, FJ 3.º). Si son aceptables, e incluso necesarias, condiciones formales y procedimentales, siempre que estén dirigidas a dotar a la iniciativa de los elementos que hagan factible su comprensión y, por tanto, el propio debate sobre sus términos. La exigencia de un texto en forma articulada y la pertinencia de memorias o documentos explicativos son requisitos que facilitan el entendimiento de la iniciativa. Finalmente, se trata de un acto necesario, porque, sin él, la Cámara no contaría con un objeto para la deliberación y aprobación. Un sector relevante de la doctrina considera que la iniciativa legislativa, para recibir tal calificación, debería causar siempre la apertura de la fase de enmiendas, de modo que los actos que desembocan tan sólo en la toma de consideración son únicamente promoción de iniciativas. Esta posición identifica el procedimiento legislativo con la deliberación de un texto a partir de sus enmiendas (ARAGÓN REYES, M., 1986, págs. 321 y 328. No se debe olvidar, sin embargo, que esta concepción, además de querer fundarse en el texto constitucional, responde también a un problema práctico, fruto del reglamento provisional del Congreso, que permitía las enmiendas de totalidad a las proposiciones de ley. Para salvar este escollo se defendió que la iniciativa debía abrir directamente el trámite de enmienda (PUNSET BLANCO, R., 2001, pág. 314). En verdad, aunque la enmienda es en la práctica un acto fundamental, indudablemente se aprueban textos legislativos sin que haya existido enmienda alguna (bien por utilizarse el procedimiento de lectura única, bien porque los grupos suscriben plenamente la iniciativa). Por ello resulta difícil negar el carácter de acto legislativo a un debate del pleno (sea en forma de totalidad, para los proyectos —necesario, según el art. 111 del reglamento parlamentario— o de toma en consideración, para las proposiciones), que versa en torno a las líneas generales del texto articulado y sobre la voluntad de continuar la tramitación abriendo la fase de enmiendas. En definitiva, estamos ante una iniciativa legislativa cuando el impulso tiene como consecuencia jurídica al menos un acto de debate de la Cámara sobre el texto articulado propuesto, de cuyo resultado depende la continuidad de la tramitación.

Pueden surgir, sin embargo, dos obstáculos. El primero, de naturaleza estrictamente ⁵ jurídica, cuando la Mesa decide que la iniciativa no cumple con los requisitos necesarios; en la medida en que la iniciativa es manifestación mediata del derecho de participación política (por todos, BIGLINO CAMPOS, P., 1987, pág. 94 y ss) se ha de admitir que la disputa sobre la corrección de la decisión de la Mesa es susceptible de amparo constitucional (previsión reconocida expresamente en el caso de la iniciativa popular, art. 5 de la Ley 5/1998, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular). El segundo, de raíz política, ocurriría en aquellos supuestos en los que la Presidencia y la Junta de Portavoces no incluyen en el orden del día una iniciativa, riesgo presente en el caso de las proposiciones de ley, pues el art. 124.3 del reglamento parlamentario no establece un plazo para su debate. Por tanto, la fijación del orden del día se convierte en un instrumento clave para dar prioridad a unas u otras iniciativas. La duda es saber si tal decisión de posponer unas iniciativas frente a otras es susceptible de control. En mi opinión, la prioridad temporal —que se tramite la iniciativa presentada en primer lugar— no debe primar sobre la regla de la mayoría en la organización del trabajo de la Cámara. Ahora bien, ésta no ha de ser utilizada para cercenar el derecho de participación de las minorías. Por ello, sería razonable sostener que una negativa prolongada en el tiempo a

la inclusión de una determinada iniciativa en el orden del día constituiría una omisión susceptible también de amparo constitucional¹ (en caso contrario, como señala BIGLINO CAMPOS, P. (1987, pág. 92 y ss), no habría diferencia entre el derecho de petición y la iniciativa legislativa).

- 6 El carácter voluntario y discrecional del acto que ha de abrir la tramitación legislativa, a expensas de las condiciones concretas de ejercicio, dota de una gran relevancia a los titulares de la iniciativa (la iniciativa está íntimamente ligada a la ley aprobada, afirma GARCÍA ESCUDERO, P., 2000, pág. 65). Están, sin duda, en condiciones de marcar la agenda política señalando los temas que merecen ser discutidos por los representantes. A su vez, la facultad de impulsar el procedimiento legislativo concede un cierto dominio sobre el texto, que incluso siendo enmendando, al superar los debates de totalidad, conservará seguramente la lógica inicial de partida. Es más, de la propia iniciativa se ha de deducir un poder de retirada del texto articulado (en este sentido, ARAGÓN REYES, M., 1986, pág. 321), circunstancia que da al titular un control sobre la coherencia política del texto que abrió el procedimiento y del que lo cierra (los arts. 126 y 127 del reglamento parlamentario reconocen tal facultad al Consejo de Gobierno antes del debate final en pleno, y a los restantes actores previa a la toma en consideración).
- 7 A partir de estas observaciones, se hace patente en el art. 111 EAAAnd la voluntad del estatuyente de abrir la fase preliminar del procedimiento legislativo a distintos intereses políticos. La iniciativa del Consejo de Gobierno, en el marco de una democracia de partidos, refleja claramente la intención de que la mayoría posea las facultades necesarias para transformar el programa de gobierno en derecho. En contrapartida, el reconocimiento de la iniciativa a los diputados se entiende sin demasiada dificultad como una puerta abierta a la oposición, de manera que su tarea no se ciñe al control de la acción gubernamental, sino que también posee medios para incidir sobre la agenda política. Si estas dos titularidades se ubican con nitidez en el juego de la democracia representativa y de partidos, el art. 111 EAAAnd la modula introduciendo en el procedimiento legislativo, a través de los ayuntamientos, un impulso que da cuenta de la organización territorial de la comunidad y, mediante la iniciativa popular, canalizando la participación fuera del circuito de los partidos.
- 8 Una cuestión adicional consiste en saber si el art. 111 estipula un número cerrado de titulares de la iniciativa o el legislador podrá añadir otros agentes. La pregunta plantea el clásico dilema de teoría normativa centrado en dirimir cuándo la disposición jurídica analizada es completa, vedando nuevos titulares, o, por el contrario, tan sólo pretende asegurar que las instituciones recogidas en el artículo, en todo caso gozarán de iniciativa, pero sin cerrar el paso a otras. Carecemos de una técnica interpretativa que permita zanjar la discusión. Es cierto que la inexistencia de una remisión estatutaria a la ampliación de titulares es ya un dato que inclina a tomar el art. 111 como un elenco cerrado. En la misma línea, una interpretación sistemática que ligue ese precepto con el derecho a la participación política empuja a excluir cualquier intervención legislativa que reconociese más allá del Estatuto la iniciativa a instituciones o grupos que carezcan

¹ Existiría, como alternativa, la obligación de incluir las iniciativas en un determinado pleno. Ésta era la regla del Reglamento provisional del Congreso, que mandaba su discusión en el siguiente Pleno; al respecto, v. la nota 10 en PUNSET BLANCO, R., 2001, pág. 316.

de conexión representativa. Dado este punto de vista, se disipan las sombras que desliza el reglamento de la Cámara cuando en el art. 124 reconoce la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios. Desde el momento en que éstos son la agrupación voluntaria de los diputados, su iniciativa ha de comprenderse como una mera prolongación de la que ostentan los parlamentarios.

II. Lo estatutario y lo infraestatutario en el ejercicio de la iniciativa legislativa

La panoplia de titulares de la iniciativa legislativa construiría en un imaginario ⁹ amplio diversos modelos de democracia. Sin embargo, no es el objeto de este comentario atender a la foto precisa que ofrece hoy cada una de las formas que toma la regulación concreta. La finalidad es, tan sólo, destacar el sentido de la remisión que el Estatuto hace a otras fuentes para el cierre del modelo y, a continuación, espigar, si existen, algunos elementos estatutarios que condicionan la regulación de una u otra iniciativa. En este sentido, la lectura del art. 111 EAAnd encuentra anchas remisiones al reglamento parlamentario en la iniciativa de los diputados y a una ley del Parlamento para la iniciativa popular y la de los ayuntamientos. Contrasta, por tanto, que no exista una llamada similar en el caso del Consejo de Gobierno. Esto no significa que la iniciativa gubernamental sea incondicionada o que el legislador no pueda regular su ejercicio, pues el art. 121 reserva también a ley del Parlamento «el régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno», donde se incluiría el de la iniciativa legislativa. Ahora bien, si parece cierto que el art. 111, al distinguir la iniciativa del Consejo de Gobierno, pretende atribuirle un cierto grado de primacía, deducible del conjunto del Estatuto (manifestación de los principios básicos que orientan el sistema de gobierno de las comunidades autónomas, según BIGLINO CAMPOS, P., 1985, pág. 299). La propia lógica de un sistema de gobierno parlamentario atravesado por los partidos políticos, en el que la conexión entre el momento electoral y la investidura es esencial, da a la dirección política del Consejo de Gobierno la preeminencia de quien es punta de lanza de la mayoría (circunstancia que se certifica en la facultad del Consejo de Gobierno para dar prioridad a la tramitación de sus proyectos, art. 72.3 del reglamento parlamentario). El Estatuto ofrece datos normativos que consolidan estas conclusiones nacidas de la práctica política. Me refiero al monopolio de iniciativa del Consejo de Gobierno en materia presupuestaria y, sobre todo, a su potestad de veto sobre las iniciativas presupuestarias de otros actores (art. 190.1 –véase el comentario de este precepto–), sin olvidar la facultad para oponerse a las iniciativas contrarias a una delegación legislativa en vigor (art. 109).

Respecto a los restantes titulares de la iniciativa legislativa, la extensa remisión a ¹⁰ fuentes infraestatutarias abre un alto margen de actuación en el cierre de las condiciones de ejercicio. Sin embargo, es preciso un tratamiento distinto. En el caso de los diputados (obsérvese el plural del Estatuto), habría de concluirse que los límites al reglamento parlamentario se hallan exclusivamente en dos elementos: que la iniciativa no se haga materialmente imposible y que no esté condicionada por la intervención de instituciones o poderes ajenos a la Cámara, más allá de la voluntad de freno del Consejo de Gobierno que el Estatuto reconoce expresamente en materia presupuestaria. El Parlamento dispone así de un margen de actuación que abarca desde el reconocimiento de la iniciativa individual de cada diputado, sin la confluencia de voluntad adicional alguna, hasta la concentración en su organización esencial, el grupo. El reglamento, en su art. 108, ha

optado por un camino intermedio, poniendo la iniciativa en manos de diez diputados o el grupo. Y se trata de una iniciativa y no de una propuesta de iniciativa, pues entiendo, como ya he expuesto en las páginas anteriores, que la toma en consideración, en cuanto que deliberación sobre la oportunidad política de las líneas generales de la propuesta y su ulterior tramitación, es ya una parte del procedimiento legislativo.

- 11 Distinto es el supuesto de la iniciativa popular, donde el margen se estrecha, en virtud de la referencia al marco de la ley orgánica prevista en el art. 87.3 CE. En mi opinión, este encuadre se explica porque la iniciativa legislativa es manifestación del derecho fundamental a la participación política reconocido en el art. 23 CE². En verdad, la ley orgánica citada en el art. 87.3 entra en juego en virtud del art. 81 CE, al desarrollar directamente del derecho fundamental a la participación política en la concreta forma de la iniciativa legislativa. Por ello, la legislación autonómica, con o sin referencia expresa en el Estatuto, estará condicionada en aquellos elementos integrantes de ese desarrollo directo, como, por ejemplo, el recurso de amparo contra la decisión de no admisión a trámite, la necesidad de un plazo mínimo, mecanismos para la autenticación de firmas y la competencia de las juntas electorales. Dadas estas circunstancias, sería correcto afirmar que la iniciativa legislativa popular, por propio mandato constitucional, es secundaria, en cuanto que sometida a condiciones más severas para su ejercicio, carácter que no podrá ser alterado por el legislador autonómico (y se refleja en la práctica, como indican CABEDO MALLOL, V., 2009, pág. 461, y MARCO MARCO, J., 2009, pág. 27). Recientemente, el Presidente de la Junta de Andalucía, D. José Antonio Griñán, en el marco del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (*Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, núm. 123, VIII Legislatura, 2011, pág. 13) planteó diversas hipótesis de cambio respecto a la iniciativa legislativa popular, en concreto, la participación directa de los promotores de la iniciativa en el debate parlamentario, la rebaja del número de firmas necesarias y la tramitación electrónica. La primera y tercera sugerencia, de llevarse a cabo, serían avances importantes en la potenciación y facilitación de la participación popular. Es más, cabría preguntarse si no son cambios necesarios a la luz de la nueva redacción de los artículos 7.4 y 13.2 introducida por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa popular, modificaciones que podrían concebirse como desarrollo directo del derecho de participación política. Más problemática, con todo el respeto que merecen las palabras del Presidente de la Junta de Andalucía, es la idea de rebajar el número de firmas necesarias para dar trámite a una iniciativa legislativa popular. El mandato constitucional de 500.000 firmas, la reserva de ley orgánica del artículo 81 para regular el desarrollo directo de los derechos de participación política, al que indudablemente pertenece el requisito del número de firmas, así como el reenvío expreso del Estatuto, siembran dudas sobre la corrección jurídica de esta medida. Podría defenderse que el número de 500.000 firmas dispuesto en el artículo 87.3 vincula también al legislador autonómico; desde esta perspectiva, no habría lugar a que la ley del Parlamento de Andalucía redujese este requisito. Pero, asimismo, cabría argumentar en una segunda

² Podría entenderse también como una delimitación competencial, mediante la cual el Estatuto reduce las posibilidades de la Comunidad y las ciñe a lo que disponga la citada ley orgánica. Sin embargo, parece una opción poco adecuada, en tanto que el art. 111 no se encuentra dentro de las disposiciones atributivas de competencias, y al mismo tiempo, en la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa popular, tampoco se atisba concreción competencial alguna.

posición que ese número de firmas tiene como destinatario al legislador estatal; respecto al legislador autonómico, la ley orgánica correspondiente estaría en condiciones de estipular un número distinto para las comunidades autónomas. Y, finalmente, una tercera tesis sería aquella que sostuviese que sólo la exigencia del número de firmas pertenece al contenido reservado a ley orgánica, mientras que el número concreto estaría a plena disposición del legislador autonómico.

Menos clara es la invocación al art. 87.3 y la ley orgánica para enmarcar la iniciativa de los ayuntamientos, dado que ni el precepto constitucional ni la citada fuente tratan de la participación de estas instituciones en el procedimiento legislativo. Todo hace pensar, y así se proyecta en la Ley 5/1988, de 17 de octubre, que regula la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, que el estatuyente pretende extender a estos últimos las dos condiciones que se imponen a la popular, a saber, la exclusión de ciertas materias y la necesidad de que la iniciativa esté sustentada por un número de electores. Ahora bien, tal restricción a su vez invita a una definición amplia del objeto de la iniciativa municipal, donde los ayuntamientos, más allá de los límites materiales expresamente previstos, gozan de una iniciativa que supera los asuntos de su competencia. En definitiva, la iniciativa de estos entes es un instrumento para trascender el espacio de su potestad de gobierno.

12

C. LAS CONSULTAS POPULARES

I. Cuestiones preliminares: el concepto de consultas populares y la competencia de la Comunidad Autónoma

El sentido de la reserva de ley previsto en el art. 111 EAAAnd exige aclarar primero la categoría de consulta popular. La Constitución se aproxima levemente cuando, en el art. 149.1.32.^a, reserva al Estado la autorización sobre las «consultas populares por vía de referéndum». Esta terminología anuncia para el ámbito autonómico al menos un doble par: de un lado, la consulta popular y la consulta popular por vía de referéndum (o si se prefiere, referéndum consultivo); de otro, ese mismo referéndum consultivo autonómico y, en su caso, al referéndum ratificatorio necesario para las reformas estatutarias³. Ahora interesa el primer binomio, clarificado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 103/2008, FJ 2º, donde declara que el referéndum consultivo

13

³ Cabe reflexionar tangencialmente sobre la posibilidad del referéndum autonómico ratificatorio de leyes. La respuesta tendría que determinar si el mandato constitucional que requiere que las CC AA, al menos las del 151 (todas según la 225/1998, FJ 6.º), cuenten con una «asamblea legislativa», permite introducir tras la aprobación de la Cámara un referéndum como condición para la entrada en vigor del texto legislativo. En la medida en que la naturaleza legislativa de la Asamblea no impide la existencia de fuentes legales al margen de ella, sería defendible la existencia de ciertas leyes que necesitasen una ratificación con referéndum. Y si se admite esa hipótesis, no habría obstáculo para recoger también un referéndum abrogatorio: esto es, un referéndum que pusiese fin a la vigencia de una ley (LÓPEZ BASAGUREN, A. 2009, pág. 234, sin embargo, entiende que la Constitución sólo admite el referéndum autonómico consultivo). Sea como fuere, para estos casos, sería imprescindible su previsión estatutaria, modulando así los preceptos en los que se atribuye al Parlamento autonómico la potestad de aprobar las leyes. Cuestión distinta es la del referéndum ratificatorio de la reforma estatutaria en las CC AA que se constituyeron por la vía de los arts. 143-145. El 147.2 deja en manos del propio Estatuto su procedimiento de reforma, salvando la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Nuevamente, el dilema consiste en saber si más allá de la intervención de las Cortes es factible insertar un referéndum. Ésta es la solución que ha arbitrado el nuevo EAAr, en su art. 115.7.

sería una especie dentro del concepto general de consultas populares (aproximación teórica adelantada por el Consejo de Estado en su Dictamen 1119/2008; también en la doctrina, BUENO ARMILLO, A., 2008 pág. 210). Así, nos encontramos ante una consulta popular siempre que se utiliza un procedimiento para recabar la opinión de cualquier colectivo sobre asuntos de interés general. La singularidad de las consultas populares por vía de referéndum, según el Tribunal Constitucional, radicaría en el colectivo consultado y en el procedimiento utilizado. De este modo, hallamos un referéndum si la consulta se lanza al cuerpo electoral y, a su vez, es imprescindible que esa consulta se articule a través de un procedimiento electoral. En definitiva, las consultas populares por vía de referéndum son una forma de participación política directa. Además, el Tribunal Constitucional añade que se trata de una articulación excepcional de la voluntad general, dependiente de su expreso reconocimiento constitucional o de la autorización de las Cortes.

- 14 La separación que realiza el Tribunal Constitucional y la calificación del referéndum como instrumento excepcional, lo conduce a una singular configuración de la competencia autonómica sobre las consultas populares por vía de referéndum. Más allá de la necesaria remisión al comentario del art. 78 EAAAnd, ahora es oportuno recordar el fundamento jurídico tercero de la 103/2008, cuando se declara:

Hemos de afirmar, en definitiva, que no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de autonomía, de conformidad con la Constitución. En conclusión, la Ley recurrida vulnera el art. 149.1.32.^a CE.

- 15 Es el carácter excepcional del referéndum el que implica la necesidad de que esta institución, para ser constitucional, esté siempre prevista en «una norma del Estado». Sin embargo, tal conexión entre carácter excepcional y norma del Estado desaparece en la STC 31/2010, que restringe aún más la hipotética competencia autonómica sobre el referéndum consultivo, creando un espacio disociado del resto de consultas populares. En efecto, el fundamento jurídico sesenta y nueve de la citada sentencia, volviendo sobre otro argumento presente en la 103/2008, subraya ahora la reserva de ley orgánica de los arts. 81 y 92.3 como la razón que excluye la competencia autonómica sobre consultas populares por vía de referéndum:

Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, «la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32.^a CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE». (STC 103/2008, FJ 3.^o).

- 16 Llegados a este punto, debe aceptarse conforme a la lectura conjunta de las SSTC 103/2008 y 31/2010, que la Comunidad Autónoma de Andalucía posee competencia exclusiva sobre consultas populares, mientras que respecto a los referendums consultivos, corresponde al Estado central, a través de la ley orgánica, prever las distintas modalidades. Ha de entenderse que sólo en el caso de que el legislador

orgánico habilite un tipo de referéndum autonómico o local, entonces la Comunidad Autónoma podrá intervenir en el margen que le deje la citada fuente⁴.

II. La reserva de ley para la regulación de las consultas populares

1. Las consultas populares

Una vez analizada la distinción que plasma el Tribunal Constitucional, así como su consecuencia competencial, poseemos el contexto necesario para desentrañar la reserva de ley prevista en el art. 111 EAAnd, que nos obliga a tratar separadamente la extensión de esta fuente cuando se proyecta sobre las consultas populares o el referéndum consultivo. En atención a las consultas populares, varios son los problemas que se han de estudiar: la extensión de la reserva, los contenidos necesarios de la ley y, anudado a esta cuestión, el tipo de ley requerida. Respecto a lo primero, el art. 111 ordena al legislador que regule «las modalidades [...] para asuntos de especial importancia». La dificultad principal reside en la línea divisoria que traza la «especial importancia», criterio que permitiría dejar fuera de la reserva a todas aquellas técnicas de consulta sobre asuntos menos relevantes. Parece evidente que el legislador goza de un amplio margen para delimitar cuáles son esas consultas populares. Puestos a ofrecer algún asidero, considero que nos encontramos ante una modalidad de «especial importancia» y, por tanto, sometida a reserva de ley, cuando versa sobre temas cuya regulación habría de hacerse por ley o mediante ordenanza. La razón no es otra sino evitar que los órganos ejecutivos, careciendo de habilitación legal, puedan utilizar las consultas populares para quebrar o condicionar los espacios de decisión del Parlamento de Andalucía o de los plenos municipales. Todavía en el análisis de la cuestión referida a la extensión de la reserva, la ley habría de contener las «modalidades» de consulta popular. La lectura conjunta de los arts. 111 y 78 podría conducir a la conclusión de que junto a las «modalidades» existen otros componentes jurídicos —«régimen jurídico, procedimiento, realización y convocatoria»— que estarían fuera de la reserva. Sin embargo, resulta difícil aceptar esta premisa, porque la modalidad de la consulta popular (pensemos, por ejemplo, en la distinción entre una encuesta y un foro) se halla esencialmente en su procedimiento y, por ende, en su régimen jurídico. Así, en verdad, al reservar a ley la modalidad de la consulta, se están subsumiendo aquellos elementos, seguramente procedimentales, que distinguen a la técnica de consulta.

⁴ Sin pretender ocupar el comentario del art. 78, considero oportuno señalar que la STC 31/2010 cierra en extremo el margen constitucional, desechando otras posibilidades interpretativas, especialmente aquella que, en paralelo con los instrumentos de la democracia representativa, asume que nuestra organización territorial configura potencialmente tres espacios de democracia directa: el estatal, el autonómico y el local (para una crítica en este sentido, LÓPEZ BASAGUREN, A., 2009, pág. 233 y ss; PÉREZ SOLA, N., 2009, en especial, pág. 44 y ss; URIARTE TORREALDAY, R., 2008, pág. 241 y ss, admite incluso que las CC AA no necesitan un título competencial expreso). El núcleo argumentativo del Tribunal identifica a la ley orgánica como la llave que cierra o abre las modalidades de referéndum no previstas en la Constitución. Sin embargo, esta conclusión deja a un lado la función del Título VIII y de los Estatutos en la distribución competencial, haciendo de la ley orgánica la fuente que efectivamente distribuye competencias en lo relativo a las consultas populares por vía de referéndum. Tal posición resulta de la renuncia del Tribunal a cualquier intento de salvar armónicamente el sentido del 92.3 y el 149.1.32.º, preceptos que, leídos al unisono, permiten comprender la existencia de dos tipos de referéndum, los previstos expresamente en la Constitución, cuya regulación está sometida a ley orgánica, y otros referéndums (estatales, autonómicos o locales) en los que, de existir, el Estado central siempre tendrá la competencia de autorizar la convocatoria.

- 18 El art. 111 obliga a que ciertos contenidos estén regulados en la ley, pero, además, a lo largo del Estatuto encontramos elementos que imprescindiblemente han de estar recogidos en las normas legislativas que ordenen las distintas modalidades de referéndum. Me refiero al art. 30.1 c), que reconoce el derecho de los ciudadanos a «promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los ayuntamientos [...]» y al art. 117, que atribuye al presidente de la Junta la potestad para «proponer por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos [...] la celebración de consultas populares [...]». Así las cosas, todas las modalidades de consultas populares habrán de reconocer a los ciudadanos la facultad para impulsar su convocatoria y atribuir al Presidente la propuesta de convocatoria, datos que además anuncian la existencia de un paso ulterior, que consistiría en la autorización de convocatoria o incluso la convocatoria en sí misma, y que estaría en manos de un órgano distinto a la Presidencia de la Junta (por ejemplo, el Consejo de Gobierno, el Parlamento o el ayuntamiento correspondiente; pero no una autorización del Estado central, pues tal actuación es requerida sólo en el caso de las consultas populares por vía de referéndum).
- 19 La existencia de contenidos necesarios en virtud de la proyección del derecho estatutario de los ciudadanos a la participación política y de las potestades de dirección del Presidente de la Junta, obligan a replantear la fuente necesaria para regular las modalidades de consultas populares. El art. 111.3 exige tan sólo disposiciones con rango de ley, separándose así de los dos primeros apartados, que requieren reglamento parlamentario y ley del Parlamento para ordenar la iniciativa legislativa, por lo que cabría aventurar la oportunidad de un decreto legislativo o un decreto-ley en la regulación de las modalidades de consultas populares. Sin embargo, es preciso apurar la interpretación sistemática. En la medida en que la normativa que ordena las modalidades debe dar cuenta del derecho de los ciudadanos a la promoción de la convocatoria, estará en ese sentido «desarrollando» un derecho estatutario, por lo que, de acuerdo con el art. 38, habrá de tratarse necesariamente de una ley del Parlamento. Una conclusión igual se alcanza respecto a la potestad de propuesta de convocatoria del presidente de la Junta, dado que el art. 121 también impone una reserva de ley del Parlamento en la regulación del «régimen jurídico» del Consejo de Gobierno. En definitiva, la regulación de las modalidades de consultas populares, si bien admite que alguno de sus elementos sean tratados mediante decreto legislativo o decreto-ley, por el contrario, lo referido a la iniciativa ciudadana y a la propuesta del Presidente de la Junta, habrá de contenerse en una ley del Parlamento.

2. Los referéndums consultivos

- 20 Los fundamentos de las SSTC 103/2008 y 31/2010 arrojan un cierto grado de incertidumbre sobre la extensión y la naturaleza de la reserva de ley para la regulación de la modalidad de consulta popular que se articula por vía de referéndum. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, habrá tantos referéndums como disponga la ley orgánica, sea por la reserva del art. 92.3 o por la del 81, que además habrá de ordenar sus condiciones y procedimiento. Desde este planteamiento, sería posible en una primera hipótesis imaginar que la ley orgánica agotase la regulación del referéndum autonómico o local, de suerte que a la comunidad y a los ayuntamientos sólo les quedasen las competencias ejecutivas de convocatoria y realización, por lo que la reserva de ley del art. 111 quedaría circunvalada. Sin embargo, es bien cierto que la aproximación del Tribunal Constitucional se aleja de la práctica que ha utilizado hasta

ahora el legislador estatal. El ejemplo lo ofrecen las consultas populares por vía de referéndum en el ámbito local. Recordemos que la disposición adicional de la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum, reconoce la existencia de tal figura, pero la excluye de su ámbito de aplicación y la remite a la legislación de régimen local. Aquí nos situamos ya en un espacio que articula la competencia estatal y la autonómica, como bien refleja el art. 71 LRBRL, que establece los elementos mínimos del procedimiento, dejando el resto a la competencia de la Comunidad, incluida la efectiva existencia de este tipo de consulta («cuando [la Comunidad] tenga competencia»). Esa técnica revitaliza el sentido de la reserva de ley del art. 111.3 en el supuesto del referéndum consultivo de ámbito local y, también para el referéndum consultivo autonómico en el caso de que en un futuro el legislador orgánico reconociese la figura dejando un amplio margen de actuación al legislador autonómico⁵.

En ese contexto de un legislador orgánico que se limita a reconocer el referéndum consultivo local, y ante la hipótesis de que se adoptase una medida similar para el referéndum consultivo autonómico (ésta era, por ejemplo, la tesis que avizoraba Rodríguez-Vergara, Á. –2007, pág. 884– antes de la STC 103/2008), el art. 111.3 vuelve a plantear las cuestiones de la extensión, contenido necesario y tipo de ley. No obstante, ahora el conjunto de la reflexión ha de estar dominado por la idea central que presenta el referéndum como un instrumento del derecho a la participación política directa, reconocido en el art. 30.1 del Estatuto. Desde este prisma y a la luz del art. 38, se ha de concluir que el procedimiento y el régimen jurídico de la consulta popular por vía de referéndum, en cuanto que articulación del derecho de participación política, habrán de ser regulados por una ley del Parlamento. Y aún más. Si la ley que ordena las consultas populares por vía de referéndum opta por estipular también los contenidos electorales de ese procedimiento (algo inevitable si la ley electoral correspondiente no ha realizado las precisiones necesarias), como por ejemplo ocurre en los Títulos II y III de la Ley 2/2001, de regulación de las Consultas Populares en Andalucía, entonces, de conformidad con el art. 108 (no tanto en virtud del art. 115 que se refiere esencialmente a las elecciones al Parlamento) y en la medida en que afecta al régimen electoral, será preciso que tales componentes se aprueben por mayoría absoluta del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto. Finalmente, y al igual que en el resto de consultas populares, la ley que regule los referéndums consultivos autonómicos o locales tendrá que dar cuenta necesariamente de la facultad de promoción de convocatoria de consulta por parte de los ciudadanos y de la potestad de proposición de consulta del Presidente de la Junta. 21

⁵ La reserva cobra todo su sentido cuando asumimos una interpretación distinta a la del TC, según la cual serían el Estatuto y sus normas de desarrollo las que determinarían la existencia del referéndum consultivo autonómico, asumiendo plenas competencias con la excepción de la autorización estatal. Esta interpretación, apuntada en la nota anterior, salvaría la constitucionalidad, por ejemplo, de la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de Consultas Populares por Referéndum de Cataluña.

