

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS ENTES LOCALES*

(Balance sobre la participación de los Entes Locales en la formación de la Ley Autonómica)

Artemi Rallo Lombarte

*Profesor Titular Derecho Constitucional
(Universidad Jaume I de Castellón)*

SUMARIO

- I.- La pertinencia del análisis*
- II.- La estabilidad normativa del marco estatutario y legal*
- III.- La iniciativa legislativa de los Entes Locales y las limitaciones inherentes a su diferenciada naturaleza estatutaria*
 - 1. La iniciativa legislativa como mero derecho de petición*
 - 2. La auténtica iniciativa legislativa institucional*
 - 3. La configuración legal de la iniciativa legislativa como propuesta de iniciativa*
- IV.- La pervivencia del fundamento de la iniciativa legislativa de los entes locales*
- V.- La marginalidad del ámbito material de la iniciativa legislativa de los Entes Locales*
- VI.- Dificultades formales para el ejercicio de la iniciativa por los entes locales: Un iter intransitable*
 - 1. Los gravosos requisitos para su ejercicio*
 - 2. La amplitud de causas de inadmisibilidad. Subordinación de la iniciativa legislativa de los entes locales*
 - 3. El filtro político de la toma en consideración*
 - 4. La virtual intervención parlamentaria de los delegados*
 - 5. La generalizada caducidad de la iniciativa*
- VII.- La iniciativa local para la reforma estatutaria: Una previsión estatutaria inédita*
- VIII.- Apéndice. Dos décadas de ejercicio de la iniciativa legislativa de entes locales (1979-1999)*

* El 8 y 9 de marzo de 1999 se celebraron en la Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca las *III Jornadas sobre "Organos institucionales de Castilla-La Mancha: la Administración local"* bajo la organización del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha y la dirección del profesor Eduardo Espín Templado. A él y a su magnífico equipo deseo manifestar mi agradecimiento por la invitación a participar en dichas Jornadas y a publicar mi aportación a las mismas en este espléndido *Anuario Parlamento y Constitución*; máxime cuando dicho encuentro me dio la oportunidad de analizar retrospectivamente, con la experiencia autonómica acumulada, muchas consideraciones reali-

I.- La pertinencia del análisis

Transcurridas ya dos décadas desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía –y más de quince años desde su generalizada vigencia– el desarrollo institucional autonómico ofrece un heterogéneo escenario en el que, frente a la existencia de instituciones y órganos de probada utilidad y análisis exhaustivo, otros mecanismos institucionales son claramente desconocidos y su funcionamiento real resulta hartamente cuestionable. Un ejemplo claro de mecanismo institucional aparentemente secundario, casi olvidado, lo encontramos, sin duda, en la atribución de iniciativa legislativa a los entes locales. Sin embargo, tal vez sorprenda saber que, hasta la fecha, 9 leyes autonómicas han tenido su origen en alguna de las 18 iniciativas legislativas formuladas por entes locales. ¿Pobre balance?. En términos absolutos, seguramente sí. Tal vez, no tanto si, relativizando el dato, lo comparamos con el volumen legislativo proporcionado por tres lustros de actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas. En todo caso, emergen los interrogantes –a cuya resolución pretende este trabajo contribuir– sobre la idoneidad del marco normativo regulador de esta modalidad de iniciativa legislativa, sobre el cumplimiento de la finalidad perseguida con la institucionalización de este mecanismo de participación en la potestad legislativa autonómica o, si se prefiere, sobre las expectativas defraudadas con el supuesto escaso uso del mismo.

II.- La estabilidad normativa del marco estatutario y legal

Si en los primeros tiempos del constitucionalismo clásico la iniciativa legislativa se configuraba como un poder interno de la Cámara –fruto del principio de separación de poderes que excluía al Ejecutivo del ejercicio de esta facultad–, la evolución del sistema ha otorgado al Gobierno un papel hegemónico y preponderante en el ejercicio de la iniciativa convirtiendo la facultad interna del Parlamento en una potestad de carácter residual. Ello no impidió que en el momento estatuyente la mayoría de Estatutos de Autonomía configurara un sis-

zadas en mi libro *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico* (Universitat Jaume I, Castellón, 1993, págs. 191 a 257) y, en apretado resumen, en “La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico: algunos datos críticos” (*Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 81, 1993, págs. 277 a 283). En el presente trabajo he omitido la obligada reiteración de citas referidas a las obras anteriores pues, aunque siendo propia de un trabajo de revisión y balance como el presente, creo que hubiese ido en demérito de la claridad expositiva. En todo caso, me parece honesto invitar al lector al cotejo de las posiciones mantenidas en este trabajo con las recogidas en los anteriores –inevitablemente divergentes en ciertos puntos–.

tema plural e integrado de iniciativa legislativa en el que se le otorgara esta facultad, también, a órganos e instituciones externos a la Cámara.

Los Estatutos de Autonomía no han escapado a esta tendencia de nuestro tiempo y, además de reconocer poder de iniciativa legislativa a los Consejos de Gobierno y, con matices diferenciadores, a los miembros de los Parlamentos autonómicos, algunos también atribuyen dicho poder a los entes locales. Así, desde 1983, diversos Estatutos de Autonomía¹ atribuyeron iniciativa legislativa ante su respectivo Parlamento autonómico a las Instituciones representativas de los Territorios Históricos del País Vasco², a los órganos políticos representativos

1. Art. 27.4 Estatuto de Autonomía del País Vasco (EPV), art. 32.6 Estatuto de Autonomía de Cataluña (EC), art. 33.2 Estatuto de Autonomía de Andalucía (EA), art. 31.1 Estatuto de Autonomía de Asturias (EAst), art. 30.1 Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EMur), art. 12.1 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (ECM), art. 11.4 Estatuto de Autonomía de Canarias (ECan), art. 19 c) Estatuto de Autonomía de Navarra (EN), art. 26.2 y 3 Estatuto de Autonomía de Islas Baleares (EB) y art. 15.2 Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EM). Los Reglamentos parlamentarios reiteran, aproximadamente, estas disposiciones al establecer que la iniciativa legislativa ante el Parlamento autonómico corresponde “a las Instituciones de los Territorios Históricos a que se refiere el art. 37 del Estatuto de Autonomía” (País Vasco), “a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña en la forma que la ley establezca”, “a los Ayuntamientos de Andalucía, en la forma que regule la ley establecida en el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía”, “a los ayuntamientos... en los términos establecidos en la ley del Principado reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos” (Asturias), “a los Municipios y las Comarcas, que ejercerán esta iniciativa a través de la correspondiente proposición de ley, acordada conforme a lo que determina la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas” (Murcia), “a los Ayuntamientos valencianos, en la forma que establezca la ley prevista por el art. 14.5 del Estatuto de Autonomía” (Comunidad Valenciana), “a las Corporaciones Locales en los términos establecidos por la ley” (Castilla-La Mancha), “a los Cabildos Insulares” (Canarias), “a los Ayuntamientos, de conformidad con lo establecido en la Ley foral reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos de Navarra en desarrollo del art. 19.2 LORAFNA”, a los Consejos Insulares en la forma prevista en el art. 111 RB (Islas Baleares) y “a los Ayuntamientos para aquellas materias que pertenezcan al ámbito de actuación de la Comunidad de Madrid” conforme a lo regulado por ley de la Asamblea [art. 100.3 Reglamento Parlamentario del País Vasco (RPV), art. 92 Reglamento Parlamentario de Cataluña (RC), art. 109 Reglamento Parlamentario de Andalucía (RA), art. 134.2 Reglamento Parlamentario de Asturias (RAst), art. 88.1.3 Reglamento Parlamentario de la Región de Murcia (RMur), art. 129.4 Reglamento Parlamentario de Castilla-La Mancha (RCM), art. 110.3 Reglamento Parlamentario de Canarias (RCan), art. 121.3 Reglamento Parlamentario de Navarra (RN), art. 126.3 Reglamento Parlamentario de Islas Baleares (RB) y art. 104.2 Reglamento Parlamentario de la Comunidad de Madrid (RM)].

2. El art. 27.4 EPV atribuye iniciativa legislativa a las Instituciones representativas y no a los Territorios Históricos. Los Territorios Históricos coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra si ésta se incorporase al País Vasco (art. 2.2 EPV). Cada Territorio Histórico podrá conservar o restablecer y actualizar su organización en instituciones privativas de autogobierno (arts. 3 y 24.2 EPV). El art. 37.1 EPV establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos pero (art. 37.5 EPV) para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá

de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña³, a los Ayuntamientos (Andalucía, Asturias, Navarra y Comunidad de Madrid)⁴, a los municipios y comarcas de Murcia⁵, a las Corporaciones Locales⁶

a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio. La institución representativa del Territorio Histórico que deba ejercer la iniciativa legislativa será fijada por los propios Territorios Históricos al tener éstos competencias exclusivas en la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones [art. 37.3 a) EPV] pero la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos identifica, por lo tanto, las instituciones representativas con las Juntas Generales. Las instituciones representativas de los Territorios Históricos son elegidas atendiendo a los mismos principios que en la elección de los miembros del Parlamento Vasco [elección por sufragio universal, libre, directo y secreto atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 26.1 y 3 EPV)].

3. La referencia del art. 32.6 EC a las demarcaciones supramunicipales se entiende hecha en favor de las comarcas catalanas. El art. 2 EC establece que el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona y el art. 5 EC señala que la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas pudiéndose crear, también, demarcaciones supracomarcas. La referencia a “demarcaciones supramunicipales” permite al legislador otorgar iniciativa legislativa a las comarcas, a las demarcaciones supracomarcas y a las provincias (arts. 2 y 5 EC). La única entidad local excluida de esta facultad serán los municipios. La ley de Cataluña prevista en el 32.6 EC ha concretado el término “demarcaciones supramunicipales” identificándolo con las comarcas. La Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización territorial de Cataluña regula la iniciativa legislativa de los Consejos Comarcales (art. 40.1) que son las instituciones de gobierno y administración de las comarcas (art. 12). El ejercicio de la iniciativa legislativa requiere del acuerdo favorable del pleno del consejo comarcal adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (art. 40.3). El pleno del Consejo comarcal estará constituido por el presidente y los demás consejeros comarcales (art. 15.1). La elección de los miembros del Consejo Comarcal resulta de un complejo procedimiento consistente en la atribución de puestos –una vez constituidos los Ayuntamientos–, por la Junta Electoral competente, a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores –siempre que hayan obtenido el 3 por 100 o más votos en la comarca– en función de los votos y escaños obtenidos por éstos en las elecciones municipales (art. 20). Una vez asignados los puestos por la Junta Electoral, ésta convocará a los representantes de los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que hayan obtenido puesto en el Consejo Comarcal “para que designen a las personas que hayan de ser proclamadas miembros entre las que ostenten la condición de concejales” (art. 21).

4. Los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Asturias, Navarra y Comunidad de Madrid atribuyen iniciativa legislativa a los Ayuntamientos. El Estatuto de Murcia lo hace en favor de los municipios –pero, lógicamente, será ejercida por sus Ayuntamientos–. Y, como veremos, la referencia a las Corporaciones locales del Estatuto de Castilla-La Mancha se restringe en la ley de desarrollo prevista en el art. 12.1 ECM a los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos ejercen el gobierno y administración municipal –salvo que legalmente lo municipios funcionen en régimen de Concejo Abierto– y se hallan integrados por el Alcalde y los concejales (art. 19.1 LrBRL) que son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (art. 19.2 LrBRL).

5. El art. 30.1 EMur atribuye iniciativa legislativa a los órganos colegiados representativos de las comarcas de la Región de Murcia. El art. 42 LrBRL establece que serán las Comunidades Autónomas las que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, podrán crear en su territorio comarcas y determinarán, mediante ley, el funcionamiento de sus órganos de gobierno. Hasta la fecha ninguna ley autonómica ha regulado la configuración de las comarcas murcianas.

6. El art. 12.1 ECM establece que por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se regulará el ejer-

de Castilla-La Mancha, a los Cabildos Insulares⁷ de Canarias, y a los Consejos Insulares⁸ de Islas Baleares.

En fecha reciente, la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha incorporado esta Comunidad Autónoma, a falta de desarrollo legislativo autonómico, a la lista de aquéllas que atribuyen iniciativa legislativa a los Ayuntamientos.

Los restantes Estatutos de Autonomía no reconocen iniciativa legislativa a los Entes Locales a pesar de ciertas confusas y ambiguas referencias contenidas en algunos Estatutos de Autonomía –como en el de La Rioja (al pueblo riojano) o

cicio de la iniciativa legislativa popular y de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución. Sin embargo, la ley que desarrolla aquel precepto únicamente reconoce iniciativa “a los Ayuntamientos de los municipios de la región” (art. 1 de la Ley 2/1985, de 8 de mayo de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos) y no al resto de Corporaciones Locales. Esto es, el legislador castellano-mancheño ha reconocido la iniciativa legislativa únicamente a los Ayuntamientos, lo que no impide una ampliación pro-futuro de dicha facultad en favor de las restantes “corporaciones locales” previstas en el Estatuto de Autonomía: provincia, municipio, comarca, agrupaciones y comunidades supramunicipales. Las Corporaciones locales previstas en nuestro ordenamiento están relacionadas en el art. 3.1 LrBRL: municipio, provincia e isla. También gozan de tal condición las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal –instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al art. 45 LrBRL–, las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios –instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía–, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (art. 3.2 LrBRL). El Estatuto de Castilla-La Mancha contiene numerosas referencias a las corporaciones locales existentes en esa Comunidad. Los arts. 1 y 2 ECM prevén que dicha Comunidad Autónoma comprenderá el territorio de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. El art. 2.2 ECM señala que una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará la organización territorial propia de la región sobre la base, en todo caso, del mantenimiento de la actual demarcación provincial. El Título III del Estatuto está dedicado a “la organización territorial de la Región” y regula las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. El art. 29 E.C.M. establece que la región se organiza territorialmente en “municipios” y en “provincias” y que, en los términos previstos por la Constitución, por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se podrá reconocer la “comarca” dentro de la provincia como entidad local, crear “agrupaciones” y reconocer el hecho de “comunidades supramunicipales”.

7. El art. 11.4 ECan reconoce iniciativa legislativa al “Cabildo Insular”. El Cabildo insular constituye el órgano de gobierno y administración insular con autonomía plena en los términos dispuestos en la Constitución y en la legislación básica del Estado prevista en el art. 32 ECan.

8. El art. 26.2 EB atribuye la iniciativa legislativa a los Consejos Insulares como instituciones de gobierno de las islas (art. 5.1 EA) para lo cual gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes del Parlamento. Cada Consejo Insular estará integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, salvo los consejeros insulares sustitutos que no tendrán la condición de Diputados –sustitución que se producirá por incompatibilidad de los cargos de Presidente del Parlamento y Presidente de la Comunidad Autónoma con los de consejeros insulares– y que serán aquellos candidatos que ocupen el lugar siguiente al último elegido en las listas electorales correspondientes (art. 38 EB). Por lo tanto,

en el de la Comunidad Valenciana (cuerpo electoral valenciano)– a partir de las cuales ha querido deducirse el amparo estatutario de la iniciativa legislativa de los entes locales⁹.

Así, por ejemplo, el art. 14.5 EV atribuye la iniciativa legislativa al cuerpo electoral pero sin mencionar expresamente a los ayuntamientos valencianos. Curiosamente, sin embargo, hasta la reforma reglamentaria que entró en vigor el 1 de septiembre de 1994 y que suprimió dicha referencia, el Reglamento de las Cortes Valencianas contemplaba la iniciativa legislativa de “los Ayuntamientos valencianos en la forma que establezca la ley prevista en el art. 14.5 del estatuto de Autonomía” (art. 103.3 RV)¹⁰. Ante esta imprevisión estatutaria –no contemplando el art. 14.5 EV la iniciativa legislativa de los ayuntamientos valencianos–, parece lógico pensar que no existe base en nuestro ordenamiento constitucional, dada su importancia material y formal, para admitir un reconoci-

los consejeros insulares son elegidos –dada su coincidencia con el cargo de Diputado en el Parlamento balear– por sufragio universal, igual, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional (art. 20.1 EB), salvo en el supuesto de los consejeros sustitutos que acceden al cargo por designación del partido político –pues no son diputados– al incluirlos en sus listas electorales. Los Consejeros insulares canarios se eligen por sufragio universal, directo y secreto en cada isla (art. 201 LOREG).

9. Así, la defensa del reconocimiento de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos valencianos se fundamenta en una interpretación extensiva del Estatuto que profundice en el sistema parlamentario y democrático garantizando una mayor participación popular en los asuntos públicos (LL. Aguiló Lucía: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dir. R. Martín Mateo, IEAL, Madrid, 1985, págs. 148 y 149). Por contra, tal posibilidad es rechazada por no contemplarse ni en el Estatuto de Autonomía ni en la LO 3/1984, de 26 de marzo, a la cual remite el art. 14.5 EV aunque se admite que una ley autonómica podría reconocerla al amparo de la competencia exclusiva que la Generalidad Valenciana tiene en la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto (art. 31.1 EV) (M. Martínez Sospedra: *Derecho autonómico Valenciano*, Generalidad Valenciana, Valencia, 1988, págs. 90 y 91).

10. La tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía valenciano resalta la pacífica atribución de iniciativa legislativa al Cuerpo electoral y el reconocimiento de la iniciativa popular. El Proyecto de Estatuto de Autonomía de UCD reconocía iniciativa legislativa al “Cuerpo electoral” pero omitía cualquier referencia a la iniciativa popular, con lo que debería entenderse que ésta se encontraba subsumida en aquél (art. 13). El art. 31 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para el País Valenciano del PSPV-PSOE atribuía iniciativa al “cuerpo electoral” y establecía que “la iniciativa popular requerirá cuanto menos setenta y cinco mil firmas y se ejercerá en el modo y formas que determine la Ley”. El art. 12 del Proyecto de Estatuto de Autonomía del Reino de Valencia, de Alianza Popular reconocía capacidad de iniciativa legislativa “al pueblo valenciano” y añadía que “la iniciativa popular requerirá que la proposición de ley vaya refrendada por un mínimo de firmas que representen un mínimo del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral”. El art. 9.6 del Anteproyecto de Estatuto para el País Valenciano del PCPV, por último, atribuía iniciativa legislativa “al cuerpo electoral en los términos que establezca la ley”. Finalmente, el Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano reflejaría en su art. 14.5 la definitiva redacción del Estatuto y no sería objeto de enmiendas en lo referente al Cuerpo electoral.

miento legislativo de esta modalidad de iniciativa sin una referencia estatutaria habilitadora específica¹¹. Lo cierto es que el interrogante que se plantea reside en la delimitación de qué aspectos de la organización de las instituciones de autogobierno pueden ser asumidos como competencias de las Comunidades Autónomas –y, por lo tanto, desarrollados por el legislador autonómico– y qué aspectos deberán contenerse necesariamente en los Estatutos de Autonomía. Si el Tribunal Constitucional considera que es inconstitucional una ley que modifique el Estatuto de Autonomía por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía, la pregunta que debemos realizarnos es si la atribución a los Ayuntamientos valencianos de iniciativa legislativa ante las Cortes Valencianas supone una modificación de dicho cuadro institucional en cuanto considerásemos que el Estatuto de Autonomía configura un sistema institucional cerrado o que dicha figura, por su carácter sustancial, pertenece a dicho sistema.

Las respuestas deben buscarse en las SsTC 89/1984, de 28 de septiembre, y 99/1986, de 11 de julio, donde se señala que de la delimitación de contenido mínimo de los Estatutos que se formula en el art.147.2 c) CE no puede deducirse una “reserva estatutaria absoluta” sino sólo “relativa”. No existe tal reserva ni frente a las leyes del Estado, en lo que se refiere a las competencias, ni frente a leyes de la Comunidad Autónoma, en lo que se refiere a la organización de las instituciones propias; y así “tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al art.147.2 c)” (STC 89/1984). Además, la STC 99/86 establece que “la reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 de la Constitución supone... la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto pero el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo completo y acabado”. Por lo tanto, la organización de las instituciones de autogobierno contenidas en los Estatutos de Autonomía al amparo del art. 147 de la Constitución no configura un sistema cerrado y completo sino que las leyes autonómicas pueden desarrollar lo establecido en los Estatutos sin que quepa interpretar que se produce una modificación de los Estatutos. El reconocimiento de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos valencianos se ampararía en esta doctrina siempre que no se interpretase que el art. 14.5 E.V. establece un *numerus clausus* de sujetos legiti-

11. J. Asensi Sabater: *Las Cortes Valencianas*, Universidad de Alicante, Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alicante, 1983, pág. 128.

mados para ejercer la iniciativa cuya alteración exigiese una reforma estatutaria –la cual, obviamente, no puede producirse mediante ley de las Cortes Valencianas sino a través del procedimiento establecido en el art. 61 EV–¹².

En el marco de las anteriores consideraciones, cabe resaltar que el 2 de marzo de 1988 fue presentada en las Cortes Valencianas una proposición de ley de “iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos” por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-UPV. Esta proposición de ley, tomada en consideración por la Cámara, fue objeto de una larga, penosa y tortuosa tramitación parlamentaria a causa de la oposición de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Alianza Popular al reconocimiento de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos valencianos frente a los restantes Grupos parlamentarios de la Cámara –proponente, C.D.S. y Unión Valenciana–. Esta iniciativa legislativa caducó al finalizar la II Legislatura autonómica en 1991 y, hasta la fecha, habiendo sido regulada ya la iniciativa legislativa popular (Ley de la Generalidad Valenciana 5/1993, de 27 de diciembre), ninguna otra iniciativa legislativa se ha presentado que postule su reconocimiento a los ayuntamientos valencianos.

III.- La iniciativa legislativa de los Entes Locales y las limitaciones inherentes a su diferenciada naturaleza estatutaria

Los Estatutos de Autonomía que atribuyen iniciativa legislativa a los entes locales ofrecen una distinta caracterización que obliga a su necesaria clasificación y análisis diferenciado.

1. La iniciativa legislativa como mero derecho de petición.

El art. 26.2 E.B. establece que los Consejos Insulares podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley. Este artículo no es contemplado en el resto de Comunidades Autónomas y su fundamento hay que buscarlo en el art. 87.2 de la Constitución que capacita a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley.

La facultad otorgada a los Consejos Insulares para solicitar del Consejo de Gobierno la adopción de un proyecto de ley constituiría una manifestación del

12. Esta línea argumentativa sirve tanto para el supuesto valenciano como para las restantes Comunidades Autónomas que excluyen a las corporaciones locales de la iniciativa legislativa (art. 13.1 EG, art. 15 ECant, art. 15 EA, arts. 24 y 25 EE y art. 14 ECL.) o utilizan fórmulas ambiguas (como era el caso de la atribución de iniciativa legislativa “al pueblo riojano” del art. 20 ER).

derecho de petición reconocido en el art. 29.1 de la Constitución. Esta facultad no constituye realmente un supuesto de iniciativa legislativa sino que se trata de un simple derecho de petición “sin relevancia alguna en el proceso de formación de la ley”¹³. Esta concreción del derecho de petición resulta “superfluo e inútil” pues “no constriñe ni condiciona la potestad de iniciativa del Gobierno, el cual podrá hacer suyo o no con absoluta libertad, el proyecto de ley cuya adopción se le solicita”¹⁴. No falta quien entiende que la solicitud de adopción de un proyecto de ley dirigida al Consejo de Gobierno no constituye una modalidad del ejercicio del derecho de petición sino el ejercicio de la propuesta de iniciativa legislativa similar a la que formula un Consejero al presentar al Consejo de Gobierno un anteproyecto de ley¹⁵. Las razones que pueden empujar a los Consejos Insulares a proponer al Gobierno la adopción de un proyecto de ley han sido agudamente ubicadas en la pretensión de que su tramitación parlamentaria goce de los privilegios parlamentarios que rodean la presentación de un proyecto de ley frente a las proposiciones de ley –la prioridad reconocida en el Reglamento parlamentario a los proyectos de ley, la no necesidad de toma en consideración, etc.–¹⁶.

2. La auténtica iniciativa legislativa institucional.

El art. 11.4 ECan reconoce iniciativa legislativa a un Cabildo Insular, al Gobierno canario y a los Diputados regionales. El Estatuto de Autonomía de Canarias no remite su desarrollo ni a la ley autonómica ni al Reglamento parlamentario y tampoco sujeta su ejercicio a lo establecido en otras leyes de carácter estatal –por ejemplo, la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución–. Por su parte, el art. 124 RCan añade que las proposiciones de Ley de los Cabildos Insulares deberán ser aprobadas en sus plenos Corporativos, pudiendo delegar en dos Consejeros insulares a los fines de su defensa ante esta

13. J. F. Merino Merchán: “Rasgos definidores de la iniciativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera, 1983, pág. 4, y “La potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pág. 2244.

14. J. A. Santamaría Pastor: *Comentarios a la Constitución*, dir. Garrido Falla, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 1259; M. Herrero Lera: “Art. 87”, *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga, Tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, pág. 233; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978”, *Parlamento y Sociedad Civil (simposium)*, Barcelona, 1980, pág. 167.

15. M. Aragón Reyes: “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pág. 302.

16. J. de Esteban y L. López Guerra: *El Régimen Constitucional Español* (en colaboración con E. Espín y J. García Morillo), vol. 2, Labor, Barcelona, 1983, pág. 143.

Cámara a todos los efectos. Dichas proposiciones deberán ser examinadas por la Mesa del Parlamento con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos legal y reglamentariamente establecidos. Si los cumplen su tramitación se ajustará al procedimiento previsto para las proposiciones de ley de origen parlamentario. En definitiva, si el Estatuto de Autonomía de Canarias ha reconocido una auténtica iniciativa legislativa a los Cabildos Insulares y no una mera propuesta de iniciativa consistente en la remisión a la Cámara de una proposición de ley, no debiera exigirse que la Cámara tome en consideración una proposición de ley pues, en el plano teórico, su aprobación en el Pleno corporativo del Cabildo insular obliga al Parlamento a su tramitación e iniciación del procedimiento legislativo.

3. La configuración legal de la iniciativa legislativa como propuesta de iniciativa.

Esta modalidad de ejercicio de la iniciativa legislativa institucional es la mayoritaria entre las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa reconocida a las Instituciones representativas a que se refiere el art. 37 del Estatuto Vasco, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones municipales de la organización territorial de Cataluña, a los Ayuntamientos de Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, a los municipios y las comarcas de Murcia y a las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha se ejercerá conforme a la ley autonómica¹⁷ prevista en los Estatutos de Autonomía¹⁸.

17. Las leyes autonómicas, hasta la fecha promulgadas, que regulan esta modalidad de iniciativa son: Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña (*BOE*, núm. 99, de 25 de abril) [LOCC]; Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOJA*, núm. 85, de 25 de octubre) en Andalucía [LILPAA]; Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y popular (*BOPAP*, núm. 133, de 8 de junio) en Asturias [LILPAAst]; Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los ayuntamientos y comarcas (*BOMur*, núm. 281, de 10 de diciembre) en Murcia [LILPACMur]; Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOCM*, núm. 20, de 21 de mayo) en Castilla-La Mancha [LILPAC-M]; Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra (*BON*, núm. 39, de 29 de marzo) [LILAN]; Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (*BOM*, núm. 161, de 9 de junio) de la Comunidad de Madrid [LILPAM].

18. El art. 26.2 EB establece que los Consejos Insulares podrán remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa, pero el Parlamento sólo podrá tomar en consideración la iniciativa de los Consejos Insulares si es avalada por una cuarta parte del total de los Diputados o por un grupo parlamentario, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Reglamento –tramitándose al igual que las restantes proposiciones de ley–. El Estatuto balear ofrece la plausible virtud de dejar meridianamente claro que los Consejos insulares sólo poseen una facultad de propuesta de iniciativa que ejercen remitiendo a la Mesa del Parlamento una proposición de ley y que es el Parlamento el que ejercita la iniciativa al tomarla en con-

Todas las leyes autonómicas reguladoras de esta modalidad de iniciativa legislativa responden a idéntico patrón (remisión a la Mesa del Parlamento de una proposición de ley que será admitida, tomada en consideración y tramitada conforme a lo dispuesto en dichas leyes) y desarrollan miméticamente el mecanismo interinstitucional previsto en el art. 87.2 de la Constitución (donde se reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas el derecho a “remidir 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”).

IV.- La pervivencia del fundamento de la iniciativa legislativa de los Entes Locales

El paralelismo existente entre el art. 87.2 de la Constitución y la regulación por el legislador autonómico de la facultad de los entes locales de remitir una proposición de ley a la Mesa del Parlamento autonómico resulta evidente. Sin embargo, el interrogante planteado radica en si la fundamentación de la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas sirve para justificar la iniciativa de los entes locales. Obviamente, la relación existente entre Estado y Comunidades Autónomas resulta diferente a la que se establece entre las Comunidades Autónomas y las Administraciones territoriales existentes en ellas.

La iniciativa legislativa atribuida a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el art. 87.2 CE parte de la necesidad de buscar vínculos entre el Estado y las Comunidades Autónomas para corregir el carácter primario con que opera el principio de separación o competencia en las relaciones entre ambos ordenamientos. Estos vínculos derivan del “principio de cooperación” y se concretan en la posibilidad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados como una manifestación, desde el punto de vista estructural, del principio de unidad¹⁹. Además, una concepción pluralista del régimen político potenciaría la democracia participativa o estructuras descentra-

sideración. Por contra, resulta muy restrictivo el criterio utilizado por el legislador estatuyente al exigir que la proposición de ley sea avalada por una cuarta parte del total de los diputados o por un grupo parlamentario para poder ser tomada en consideración. Aunque formalmente la iniciativa corresponda a los Consejos Insulares lo cierto es que existe un “plus de legitimación” de la iniciativa que desvirtúa, en el fondo, esta atribución limitándose a ostentar una propuesta de iniciativa compartida.

19. J. J. Lavilla Rubira: “Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, págs. 9 a 17. En el mismo sentido, J. F. Merino Merchán: “La potestad de iniciativa legislativa..., *loc. cit.*, págs. 2245 y 2246.

lizadas de poder político constituyendo dicha modalidad de iniciativa legislativa un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la política general del Estado²⁰. En un esfuerzo por argumentar positivamente la legitimidad para ceder la promoción de iniciativas legislativas a entes territoriales que en el plano constitucional no la tienen reconocida, se apunta el derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la organización de sus instituciones de autogobierno y, en menor medida, el mimetismo estatutario que recogería la institución prevista en el art. 87.2 de la Constitución. En todo caso estos entes territoriales sólo gozarían de la posibilidad de proponer la iniciación del procedimiento legislativo y no de la iniciación propiamente que sólo quedaría en manos de la Cámara²¹. Abundando en la conveniencia del reconocimiento de iniciativa legislativa a estos entes territoriales se ha lamentado la no generalización de esta posibilidad entendiéndose que la autonomía significa “multiplicidad originaria y espontánea de lo público”²². No ha faltado la crítica a esta modalidad de iniciativa legislativa fundada en el recordatorio de que las Comunidades Autónomas “no son entidades políticas compuestas ni sus ordenamientos gozan de ese carácter compuesto del ordenamiento estatal”²³.

Ciertamente, la traslación de esta institución al ámbito autonómico nada tiene que ver con la institución prevista en el art. 87.2 de la Constitución y su fundamento. La atribución de iniciativa legislativa a los entes locales constituye un paso más en el progreso del sistema democrático y en la profundización en sus valores. El principio de participación, que los poderes públicos deben facilitar, impregna esta facultad. Ante las críticas que cuestionan la legitimidad de estos sujetos para participar en la iniciación del procedimiento legislativo constatamos que buena parte de ellos (Instituciones representativas de los Territorios Históricos vascos, Consejos insulares de las Islas Baleares, Cabildos insulares de Canarias y Ayuntamientos) son fruto del sufragio universal, libre, directo y secreto. Por lo tanto, la directa legitimidad democrática de estas instituciones refuta esta crítica y les habilita para ostentar iniciativa legislativa.

20. M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas de las Comunidades Autónomas...”, *loc. cit.*, págs. 169 y 170.

21. A. Ruiz, M. Bonachela y G. Ruiz-Rico: *El Estatuto de Autonomía II El Parlamento*, Ariel, 1990, págs. 76 y 77.

22. J. L. Cascajo Castro: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, dir. Enrique Rivero Ysern, IEAL, Madrid, 1985, pág. 121.

23. M. Aragón Reyes: “La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas”, *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, Madrid, 1987, pág. 591 y *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, dir. S. Muñoz Machado, IEAL, 1987, pág. 597.

V.- La marginalidad del ámbito material de la iniciativa legislativa de los Entes Locales

El ámbito material de ejercicio de la iniciativa legislativa de los entes locales se encuentra sometido a amplísimos límites derivados de los Estatutos de Autonomía, de las remisiones a la legislación estatal²⁴, de la legislación autonómica de desarrollo e, incluso, de los Reglamentos parlamentarios.

Como hemos visto, la gran mayoría de Estatutos de Autonomía habilitan ampliamente al legislador autonómico para establecer los límites materiales oportunos. No obstante, algunos Estatutos introducen cláusulas especiales supuestamente limitativas del ámbito material de la iniciativa legislativa de los entes locales: “para las materias que sean de competencia exclusiva” (31.1 EAst), “para aquellas materias que sean de competencia exclusiva de la Comunidad” (16.2 ECL) o “para aquellas materias que pertenezcan al ámbito de actuación de la Comunidad” (15.2 EM). Más concreto resulta el art. 19.3 EN al excluir directamente un nada despreciable elenco de leyes forales –las expresamente citadas en la LORAFNA y aquellas que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara–²⁵. Únicamente los

24. Los arts. 33.2 EA, 12.1 ECM y 16.2 ECL establecen que una ley autonómica regulará la iniciativa de los ayuntamientos o de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución. También, el art. 30.1 EMur remite a “lo que disponga la legislación del Estado”. Como es sabido, la Ley Orgánica que desarrolla el art. 87.3 CE es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. ¿Por qué y con qué alcance se ha condicionado la iniciativa de estos entes locales a la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular? De entrada, se ha justificado dicha remisión por las diferencias temporales en la promulgación de los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 3/84 pero no parece que el art. 87.3 de la Constitución deje demasiado margen a la duda sobre su referencia exclusiva a la iniciativa legislativa popular y no a la de otros entes. Sin embargo, algunos autores sí entienden que es necesario tomar como marco de referencia los límites establecidos en el art. 2 de la Ley Orgánica 3/1984 trasladándolos al ámbito de la iniciativa legislativa de los entes locales ante los Parlamentos autonómicos (J. Cano Bueso y J. Terrón Montero: “Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 702) 24. No obstante, el principio constitucional de autonomía implica una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en la organización de sus instituciones de autogobierno, sin que tenga sentido la pretendida homogeneidad perseguida mediante la remisión a la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 CE.

25. Las leyes forales expresamente citadas en la LORAFNA son: art. 9: Ley foral que determine las zonas vasco parlantes de Navarra, regule el uso oficial del vascuence y ordene la enseñanza de esta lengua. Art. 15.2: Ley Electoral de Navarra. Art. 18.2: Ley constitutiva de la Cámara de Comptos. Art. 18.2: Ley foral sobre Administración Local. Art.19.1: Ley foral reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos navarros. Art. 19.2: Ley foral de iniciativa legislativa popular. Art. 25: Ley foral reguladora de la composición, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento de la Diputación, así como el estatuto de sus miembros. Art. 30.2: Ley foral de atribución de funciones al Presidente de la Diputación.

Estatutos de Canarias e Islas Baleares, reconociendo la iniciativa legislativa de los entes locales, no limitan su ejercicio pues ni remiten su ejercicio a una ley autonómica de desarrollo ni ellos mismos contemplan límites²⁶.

La iniciativa legislativa de los restantes entes locales será sustancialmente limitada por la legislación autonómica de desarrollo estatutario de tal forma que, si la iniciativa se fundamenta en la capacidad de estos entes para contribuir a la

Art. 45.6: Ley foral reguladora del patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo. Art. 46.2: Ley foral reguladora del control por la Diputación General de la legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra. Art. 48.2: Ley foral de conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra. Para la aprobación por el Parlamento de aquellas leyes que versen sobre organización administrativa y territorial el Reglamento de la Cámara señala en su art. 146.2: “Requerirán, asimismo, mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe”.

26. A pesar de la ausencia de límites expresos, resulta inevitable intuir el conflicto en torno a las limitaciones implícitas que pueden derivar de la ubicación coherente de este mecanismo en la organización institucional autonómica. A estos efectos resultará útil profundizar en el debate doctrinal existente sobre el alcance de la iniciativa legislativa reconocida en el art. 87.2 de la Constitución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La doctrina se divide en las tres posiciones sistematizadas por J.J. Lavilla Rubira (*op. cit.*, págs. 23 a 34). En primer lugar, se afirma que el poder de iniciativa de los Parlamentos Autonómicos ante las Cortes Generales no es indeterminado y general sino reducido a la promoción de las normas estatales de articulación competencial (J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, 1ª ed., pág. 1260) y, en consecuencia, esta iniciativa estaría limitada a las materias en las que la potestad de las Asambleas se encuentre previamente mediatizada por la legislación estatal (M. Herrero Lera: *op. cit.*, pág. 236). En segundo lugar, se limita la iniciativa legislativa autonómica a las materias de “interés comunitario directo” que afecten directamente a su ámbito de intereses específicos (J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, 2ª ed., pág. 1261) y, de hecho, A. Embid Irujo considera que el tema de los límites a la iniciativa legislativa autonómica debe vincularse a las exigencias de legitimación para recurrir leyes estatales del art. 32.2 LOTC (*Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 216). En tercer lugar, con carácter mayoritario (por todos, E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Alberti: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 450), se niega la existencia de límites a la iniciativa legislativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas basándose en el silencio constitucional sobre dichos límites (J. de Esteban y L. López Guerra: *op. cit.*, pág. 144; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 167; J.F. Merino Merchán: “La potestad de iniciativa legislativa...”, pág. 2249) y en la promoción de la participación autonómica en la orientación política general y del principio democrático a través de la pluralidad de centros generadores de iniciativa legislativa que la Constitución predica (M. Aragón Reyes: “La iniciativa Legislativa...”, pág. 303 y R. Punset: “Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, 1981, págs. 223 y 224). Por último, no obstante, se recuerda la oportunidad de la consolidación de costumbres limitativas de su ejercicio a fin de evitar los conflictos interinstitucionales (F. Santaolalla López: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 224 y M. A. García Martínez: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 237).

determinación de la política legislativa de la Comunidad Autónoma se consagrará una competencia general sin límites materiales, pero si su fundamento reside en la promoción y defensa de los intereses particulares de estos entes su ejercicio puede ser limitado a las materias de interés directo para estos entes²⁷.

Las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa de entes locales excluyen, en general, de dicha iniciativa legislativa nada menos que las siguientes materias²⁸: las que excedan el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, no sean de competencia exclusiva de ésta conforme a su Estatuto o carezcan de competencia legislativa; las de naturaleza financiera o presupuestaria; las relativas a la organización y atribuciones de las instituciones de autogobierno de la Comunidad y al procedimiento de delegación o transferencia de competencias mediante ley orgánica; los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución; las que regulen la iniciativa y trámite legislativo o cualesquiera de sus formas; las relativas a leyes orgánicas, internacionales y a prerrogativas de gracia; las que hagan referencia a la organización territorial de la Comunidad Autónoma; y la planificación económica de la Comunidad Autónoma.

Este amplio elenco de límites materiales obedece a una opción política claramente decidida a restringir esta modalidad de iniciativa legislativa. Las leyes autonómicas han optado por la vía intermedia de restringir el ámbito material de la iniciativa legislativa de estos entes locales pero sin limitarlo a aquellas materias que afectasen “directa y específicamente a los intereses municipales”, con lo que se reduciría a la mínima posibilidad esta facultad.

En la práctica, el dato verdaderamente significativo sobre el alcance del ámbito material de esta modalidad de iniciativa legislativa de los entes locales nos lo ofrece el contenido efectivo de las proposiciones de ley hasta la fecha presentadas. Así, comprobamos que han sido presentadas cinco proposiciones de ley sobre protección medioambiental (Islas Baleares), una sobre protección del patrimonio histórico (Islas Baleares), una sobre regulación de recursos hídricos (Canarias), cuatro sobre ordenación del sistema universitario (Canarias), cuatro sobre intereses estrictamente locales (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y País Vasco) y tres sobre régimen electoral (País Vasco). De entre ellas, a mayor

27. C. Viver Pi-Sunyer: “El Procediment Legislatiu en l’Ordenament Jurídic Català”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1981, pág. 103.

28. Art. 41 LOCC, art. 3 LILPAA, art. 2 LILPAAst, art. 3 LILPACMur, art. 2 LILPACM, art. 2 LILAN y arts. 1 y 15 LILPAM.

abundamiento, alcanzaron el rango de ley las siguientes: Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la corporación administrativa “Gran Bilbao” (iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya); Ley Electoral 2/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa (iniciativa de las Juntas Generales de Guipúzcoa); Ley Electoral 3/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya (iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya); Ley Electoral 4/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava (iniciativa de las Juntas Generales de Álava); Ley 1/1988 de declaración de área natural de especial interés (iniciativa del Consejo Insular de Menorca); Ley 11/1988 de declaración como área natural de especial interés (a iniciativa del Consejo Insular de Menorca); Ley de Canarias, aprobada el 29 de diciembre de 1987, sobre suspensión de los efectos de la Ley 10/1987, de 5 de marzo de aguas (a iniciativa del Cabildo de Tenerife); Ley de Canarias, aprobada el 26 de abril de 1989, reguladora de las universidades canarias (a iniciativa del Cabildo de Gran Canaria); y Ley de Canarias, aprobada el 21 de mayo de 1997, sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios (a iniciativa del Cabildo Insular de Lanzarote).

VI.- Dificultades formales para el ejercicio de la iniciativa por los Entes Locales: Un iter intransitable

1. Los gravosos requisitos para su ejercicio.

Frente a la relativa sencillez del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los Cabildos insulares canarios²⁹, Consejos insulares de las Islas Baleares³⁰ y Territorios Históricos vascos³¹ –lo que, a buen seguro, explica que las 9 leyes autonómicas aprobadas por iniciativa legislativa de entes locales procedan de

29. El art. 124 RCan establece que las proposiciones de ley de los Cabildos Insulares habrán de estar aprobadas en sus Plenos corporativos. No se requiere, por lo tanto, ningún quórum especial para su aprobación, por lo que se adoptarán por mayoría simple del Pleno.

30. El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares agota los requisitos para su ejercicio exigiendo que la iniciativa de los Consejos Insulares sea avalada por una cuarta parte del total de los Diputados o por un Grupo Parlamentario, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (art. 26.3 RB). El acuerdo del Consejo Insular deberá ser adoptado por cualquiera de sus órganos por mayoría simple. El aval de una cuarta parte de los Diputados o de un Grupo Parlamentario se presentará dentro del plazo máximo de treinta días desde su publicación (art. 111.3 RB).

31. A pesar de que el art. 27.4 EPV atribuye iniciativa legislativa a las Instituciones representativas a las que se refiere el art. 37 del Estatuto, “en los términos establecidos por la ley”, en ausencia de ésta, su ejercicio ha sido posible gracias a las “Normas Provisionales sobre intervención de las Juntas

estas tres Comunidades Autónomas y que, de las 18 iniciativas legislativas de entes locales, 16 tengan su origen en dichas Comunidades–, el resto de Estatutos de Autonomía remiten la regulación de su ejercicio a leyes autonómicas que han perfilado requisitos notablemente agravados –casi inalcanzables–.

Así, un buen ejemplo de dichas dificultades lo encontramos en la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, donde se regula la iniciativa legislativa comarcal que deberá ejercerse mediante la presentación de proposiciones de ley adoptadas por una quinta parte de los consejos comarcales, como mínimo, o por un número inferior de consejos comarcales si su objeto se refiere a una materia de interés exclusivo de la comarca o las comarcas respectivas. Se exigirá el acuerdo favorable del pleno del consejo comarcal adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (art. 40.2 y 3). El cómputo de la quinta parte de los consejos comarcales necesarios para adoptar una iniciativa legislativa tendrá como referencia el Anexo de la Ley 6/1987 donde se establece una organización comarcal integrada por veintiocho comarcas.

Sin embargo, esta tendencia se reforzará en las restantes leyes reguladoras de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos. La iniciativa legislativa de los ayuntamientos podrá ejercerse individual o colectivamente. Pero, mientras la iniciativa legislativa individual de un solo Ayuntamiento es reconocida únicamente en Murcia, la iniciativa colectiva ejercida por varios ayuntamientos es exigida en la mayoría de Comunidades Autónomas aunque adquiera diversas graduaciones: treinta municipios o, según población, un mínimo de diez en

Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en la iniciativa legislativa” aprobadas por la Presidencia del Parlamento Vasco el 18 de diciembre de 1979. En virtud de éstas, estas iniciativas legislativas se tramitarán como proposiciones parlamentarias de ley, pudiendo designar la Junta General proponente tres representantes para su defensa tanto en Comisión como en el Pleno. La polémica radica en si es posible ejercer la iniciativa legislativa por los Territorios Históricos vascos en ausencia de ley reguladora de dicha iniciativa legislativa. A. Fífuroa Larandagoitia entiende que la referencia estatutaria a “los términos establecidos por la ley” hay que interpretarla en un sentido amplio y comprensivo de lo que se conoce como “ordenamiento jurídico” –incluyendo en este término la ley de Gobierno, la ley reguladora de las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos y las normas forales de los Territorios Históricos–. Lo cierto es que, como recuerda este autor y analizaremos posteriormente, esta facultad ya ha sido utilizada por las Juntas Generales sin que haya sido aprobada una ley de desarrollo (“El Parlamento Vasco: Integración, funciones, organización y funcionamiento”, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate, IVAP, 1983, págs. 548 y 549). Lo cierto es que el principio general en la mayoría de Comunidades Autónomas es remitir la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa de entes locales a una ley autonómica y a ésta corresponde fijar qué instituciones y bajo qué condiciones podrán ejercer la iniciativa legislativa.

Andalucía, de tres en Asturias, de seis en Castilla-La Mancha, de un tercio de los municipios que compongan cada Merindad –recordemos la existencia de las Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite (art. 4 EN)– en Navarra y de tres o diez ayuntamientos, según supuestos, en la Comunidad de Madrid³².

Además, excepto en Madrid (donde diez o más ayuntamientos limítrofes ejercerán la iniciativa independientemente de su población) y en Cataluña (respecto de las comarcas), la iniciativa legislativa de municipios y comarcas se halla vinculada a la representación de éstos. De tal forma que ésta no deberá ser inferior a “setenta y cinco mil electores” –si pretenden ejercerla diez municipios– (Andalucía), “diez mil electores” (Asturias, Castilla-La Mancha), “diez mil habitantes” (Murcia), “un 50% de la población de derecho” (Navarra) o a cincuenta mil electores –si pretenden ejercerla tres o más municipios– (Madrid)³³.

Por último, la adopción de la proposición de ley será acordada por mayoría absoluta de los miembros del Pleno del Ayuntamiento (Andalucía, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid), de los miembros que integren el órgano colegiado representativo de una o varias comarcas (Murcia) o por mayoría simple de los miembros que legalmente compongan las distintas corporaciones (Navarra)³⁴. En definitiva, se requerirá una mayoría cualificada que pone de manifiesto la trascendencia del acuerdo.

2. La amplitud de causas de inadmisibilidad. Subordinación de la iniciativa legislativa de los entes locales.

La presentación ante la Mesa del Parlamento autonómico de una proposición de ley de entes locales, acompañada de la documentación preceptiva³⁵, habilita-

32. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

33. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

34. Art. 2 b) LILPAA, art. 3 LILPAAst, art. 2 LILPACMur, art. 11 LILPAC-M, art. 1 LILAN y art. 14 LILPAM.

35. A saber, escrito de presentación firmado por los respectivos Alcaldes, representación de la Comarca o miembros de la Comisión compuesta por los Alcaldes de los Municipios; texto articulado de la Proposición de Ley precedido de una Exposición de motivos; documento justificativo de la oportunidad, a juicio de las corporaciones proponentes, de la iniciativa; copia certificada por el Secretario de cada ayuntamiento del acta en que conste la adopción del acuerdo corporativo y que acredite el voto favorable de la mayoría exigida por ley, en su caso, la designación del representante de las corporaciones locales; y, cuando proceda, certificaciones de los Secretarios de los Ayuntamientos o del Instituto

rá a ésta a realizar el pertinente control de legalidad³⁶ sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y, en particular, sobre la verificación de las muchas causas de inadmisibilidad previstas³⁷: que el texto de la Proposición de ley verse sobre alguna de las materias excluidas de esta modalidad de iniciativa legislativa por el Estatuto o la ley autonómica de desarrollo; que se incumplan los requisitos subjetivos, formales y de documentación; que el texto de la Proposición de ley verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí, es decir, carentes de unidad sustantiva; que, con anterioridad, exista en el Parlamento autonómico un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto y que esté en tramitación; que la proposición de ley sea reproducción de otra iniciativa legislativa de otros órganos o instituciones intermedios de carácter representativo o popular, igual o sustancialmente equivalente o análoga, presentada en la misma legislatura; que la proposición de ley tenga por objeto la derogación de una Ley o Reglamento aprobado por el Parlamento en la misma legislatura; que la proposición de ley se refiera a materias sobre las que el Parlamento autonómico hubiera aprobado una proposición no de ley o un mandato legislativo en vigor; que se produzca la expresa negativa del Consejo de Gobierno a su tramitación por implicar aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios; o que, en la misma legislatura hubiese sido rechazada por la Cámara iniciativa legislativa con idéntico contenido.

En definitiva, amén de las amplias restricciones materiales a la iniciativa legislativa de los entes locales, su tramitación queda asfixiada por el ejercicio que de la iniciativa parlamentaria realizan otros sujetos facultados. Nos hallamos ante una clara manifestación de prioridad en favor de la iniciativa legislativa parlamentaria y gubernamental. Además, a la Mesa corresponde realizar un control de admisión a trámite que no se limita a la observancia de requisitos formales sino que penetra en cuestiones materiales, resultando dificultosa la fijación de límites entre el control de legalidad sobre el cumplimiento de requisitos materiales y la discrecionalidad de la Mesa en el ejercicio de esta facultad.

En la práctica, sólo dos de las dieciocho iniciativas legislativas de entes locales fueron inadmitidas a trámite por la Mesa del respectivo Parlamento autonómico.

Nacional de Estadística que acredite el número de habitantes censados (art. 40.4 LOCC, art. 16 LILPAA, art. 3.2 LILPAAst, art. 16 LILPACMur., art. 11.2 LILPACM, art. 3.2 LILAN y art. 15 LIPAM).

36. El examen de la proposición de ley por la Mesa del Parlamento constituye un control de legalidad que no puede sustituir el trámite de la toma en consideración que versaría sobre la oportunidad de la iniciativa legislativa (J. Cano Bueso y J. Terrón Montero, *op. cit.*, pág. 703).

37. Art. 42.1 LOCC, art. 4.2 LILPAA, arts. 4 y 5 LILPAAst, arts. 4, 5 y 17 LILPACMur, arts. 2 y 16 LILPACM, arts. 4, 5 y 7 LILAN y art. 3 LILPAM.

mico. Así, en 1986, fue inadmitida en Baleares una proposición de ley de ordenación y protección de espacios naturales presentada por el Consejo Insular de Menorca. También, en Canarias, fue rechazada, por defectos de forma insubsanables, una proposición de ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de Estudios Universitarios presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de la Gomera.

3. El filtro político de la toma en consideración.

Las proposiciones de ley presentadas por entes locales deberán ser tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara³⁸. El debate parlamentario sobre la toma en consideración se ajustará a lo establecido para los debates de totalidad e irá precedido de la lectura de la Memoria donde consten las razones que han motivado a los proponentes la presentación de la proposición de ley³⁹. La toma en consideración de una proposición de ley presentada por entes locales, al igual que ocurre con las restantes iniciativas legislativas, comportará su remisión a la Comisión competente para proceder a su examen y deliberación y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas, ésto es, la segunda fase constitutiva del procedimiento legislativo⁴⁰.

Lo cierto es que este *item* en la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa de los entes locales pone de manifiesto, de nuevo, el recelo del legislador hacia este género de mecanismos participativos y su pretensión de obstaculizar al máximo el ejercicio de esta modalidad de iniciativa legislativa. Con este trámite, en definitiva, la iniciativa legislativa se torna en propuesta de ini-

38. Se suscita la duda sobre si procede la existencia del trámite de toma en consideración de estas proposiciones de ley cuando los Estatutos de Autonomía atribuyen una auténtica iniciativa legislativa, por ejemplo, a los Cabildos o Consejos insulares –no, sin embargo, cuando los Estatutos remiten a la ley autonómica como es el caso de las Instituciones representativas de los Territorios Históricos vascos, las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña, los ayuntamientos de Andalucía, Asturias, Navarra y Madrid, los Municipios y comarcas de Murcia y las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha–. A pesar de ello los arts. 124 RCan y 126 RB sí establecen la necesidad de toma en consideración de estas proposiciones de ley. Sobre el debate doctrinal en torno a la procedencia de la toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas –doctrina que entendemos aplicable a estos supuestos–, véase J. de Esteban y L. López Guerra: *op. cit.*, pág. 144; M. Aragón Reyes: “La iniciativa legislativa...”, pág. 302; J. J. Lavilla rubier: *op. cit.*, pág. 62; M. Herrero Lera: *op. cit.*, págs. 234 y 235; M. Gerpe Landín: “Relaciones entre las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 169; J. A. Santamaría Pastor: *op. cit.*, pág. 1261.

39. Art. 117 RPV, arts. 42.2 LOCC y 108 RC, art. 6.2 LILPAAst, art. 21 LILPACMur, art. 13 LILPACM, art. 124 RCan, art. 8 LILAN, art. 126 RB y art. 117 LILAM.

40. Art. 42.2 LOCC, art. 18.2 LILPAA, art. 6.4 LIPAAst, arts. 13.2 y 9.4 LIPACM, art. 8.3 LILAN y art. 6.1 LIPAM.

ciativa y son los parlamentarios –ocioso resulta recordar su condición de representantes legítimos de la soberanía popular– quienes, a la postre, asumen el patrocinio y titularidad de este tipo de iniciativas.

Revelador resulta el dato que la experiencia nos ofrece sobre la trascendencia del trámite de toma en consideración para el éxito de las iniciativas legislativas de entes locales. De las dieciséis proposiciones de ley presentadas por los entes locales y admitidas a trámite por la Mesa de las respectivas Cámaras, seis de ellas no fueron tomadas en consideración por los Parlamentos autonómicos. Así, fue rechazada la toma en consideración de las siguientes iniciativas legislativas: 1ª) proposición de ley sobre declaración como paraje natural (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 25 de octubre de 1984); 2ª) proposición de ley de ordenación y protección de determinada zona natural (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 12 de febrero de 1987); 3ª) proposición de ley de reforma de la ley de medidas de fomento de la protección del patrimonio histórico de las Islas Baleares (presentada por el Consejo Insular de Menorca y no tomada en consideración el 12 de abril de 1989); 4ª) proposición de ley sobre ejecución de planes insulares (presentada por el Cabildo Insular de Fuerteventura y no tomada en consideración el 22 de abril de 1992); 5ª) proposición de ley de creación del fondo regional de cooperación municipal en Castilla-La Mancha; 6ª) y, por último, proposición de ley sobre el Fondo Andaluz de Cooperación Municipal (presentada por diversos Ayuntamientos de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla) y no tomada en consideración el 7 y 8 de mayo de 1991).

4. La virtual intervención parlamentaria de los delegados.

Sólo el Estatuto balear contempla la posibilidad de que los Consejos Insulares que remitan a la Mesa del Parlamento una proposición de Ley deleguen ante dicha Cámara un máximo de tres miembros encargados de su defensa (art. 26.2) –siguiendo la estela del art. 87.2 CE⁴¹–. No obstante, también la ley autonómica y algunos Reglamentos parlamentarios prevén la posible intervención de delegados de los entes locales en los trabajos parlamentarios relativos a la proposición de ley que presenten⁴².

Ciertamente, son escasas –sólo cuatro– las Comunidades Autónomas que (de entre las pocas que reconocen la iniciativa legislativa de los entes locales) pre-

41. J. M. Quintana Petrus: *El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares: Análisis jurídico y sistemático*, Cívitas, Madrid, 1987, pág. 134.

42. Art. 42.2 LOCC, art. 124 RCan y art. 117 RPV.

vén la intervención de delegados de los entes locales para la defensa parlamentaria de sus iniciativas legislativas⁴³. Sin embargo, este dato pierde incluso parte de su valor cuando profundizamos en el análisis del diferente alcance de su intervención en cada Comunidad Autónoma. De hecho, por ejemplo, en Baleares, la intervención de los delegados de los Consejos Insulares se reduce a la presentación de la proposición de ley ante el Pleno –previamente a la lectura del criterio del Gobierno y al debate de totalidad sobre su toma en consideración por la Cámara (art. 126.4 R.B.)– y, en Cataluña, ocurre otro tanto pues los Consejos Comarcales o el Consejo Comarcal podrán designar a un máximo de tres miembros pero al solo efecto de presentar la proposición de ley en el trámite de toma en consideración (art. 42.2 LOCC).

Mayor generosidad con las facultades de estos delegados manifiestan los Reglamentos parlamentarios de Canarias y el País Vasco. En el primer caso, los Plenos Corporativos de los Cabildos insulares podrán delegar en dos Consejeros insulares a los fines de su defensa ante la Cámara a todos los efectos (art. 124 RCan). El art. 117 RPV resulta más preciso y prevé que la Presidencia del Parlamento Vasco requerirá a la Institución proponente para que designe sus representantes hasta un número máximo de tres, que intervendrán en los trámites de deliberación y debate para la defensa de la proposición de ley, tanto en Pleno como en Comisiones, en igualdad de condiciones con los Grupos parlamentarios de la Cámara, tendrán derecho a voz pero no a voto, en relación con las proposiciones de ley presentadas por éstos y serán objeto de cuantas notificaciones y traslados se encuentren reglamentariamente previstos para los grupos parlamentarios. En definitiva, la función de estos delegados debiera abarcar todos los trámites parlamentarios que afecten a la defensa ante la Cámara de la proposición de ley realizando todas aquellas funciones que el Reglamento atribuye al grupo o diputado autor de una iniciativa legislativa parlamentaria en su defensa.

En consecuencia, constatamos una devaluada participación de los delegados de entes locales en la defensa de sus iniciativas legislativas. Participación que

43. En contra de esta participación de delegados ante el Parlamento, F. Santaolaya López advierte que puede representar un medio de presión sobre los parlamentarios afectando “a la independencia y libertad de juicio del legislador” y, a fin de evitar la participación de los delegados en las sesiones plenarios propone canalizar su intervención en la fase de Comisión (*op. cit.*, pág. 226). A favor de esta posibilidad, J. Lavilla Rubira entiende que resulta “natural e ínsito en la propia estructura lógica de un debate que la defensa de la iniciativa constitutiva de su objeto corresponda a su autor” (*op. cit.*, pág. 67) y M. Gerpe Landín llega a plantear la necesidad de reconocer el derecho de enmienda a los delegados a fin mantener un contacto permanente del órgano o institución proponente con la proposición de ley (“Relaciones de las Cortes Generales y Asambleas...”, pág. 169).

parece reducirse al trámite de presentación y toma en consideración de la proposición de ley pero que no gozará de mayor continuidad en la siguiente fase del procedimiento legislativo. Lo cierto es que, sin embargo, el éxito de la iniciativa legislativa no dependerá tanto de la intervención de esta delegación en el procedimiento legislativo como de las relaciones existentes entre la mayoría parlamentaria y la mayoría política de los entes locales que ejerzan la iniciativa legislativa⁴⁴.

5. La generalizada caducidad de la iniciativa.

Algunas leyes autonómicas reguladoras de iniciativa legislativa de los ayuntamientos regulan consecuencias específicas de la disolución del Parlamento en las iniciativas de entes locales⁴⁵. Así, en Andalucía, Asturias y Madrid los procedimientos de iniciativa legislativa de los ayuntamientos que estuvieran en tramitación en el Parlamento al disolverse éste –se entiende que una vez tomados en consideración– no decaerán pero podrán retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara sin que sea preciso en ningún caso ejercitar nuevamente la iniciativa. Tampoco, en Navarra, decaerán estas iniciativas legislativas con la disolución parlamentaria sino que el Parlamento electo podrá, una vez constituido y por acuerdo de la Mesa, reiniciar la tramitación parlamentaria.

Las restantes Comunidades Autónomas se regirán por las disposiciones previstas en los Reglamentos parlamentarios sobre la caducidad de los trabajos parlamentarios tras la disolución o expiración del mandato del Parlamento, ésto es, al finalizar la legislatura caducarán todos los trámites parlamentarios de las proposiciones de ley presentadas por entes locales y pendientes de examen y resolución por el Parlamento.

Resulta, obviamente, deseable la no caducidad de estas iniciativas legislativas a fin de no obligar a repetir el tortuoso camino que este tipo de iniciativas legislativas están obligadas a recorrer antes de alcanzar la sede parlamentaria. Además, la facultad otorgada a la Mesa del Parlamento –para retrotraer la proposición de ley al trámite que estime oportuno –permite no hipotecar la voluntad del Parlamento recién elegido. La práctica autonómica ofrece un ejemplo de los indeseables efectos de la caducidad parlamentaria. En Canarias, tras ser tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, decayó, al finalizar la II Legislatura en 1987, una Proposición de Ley sobre conversión de la Universidad Internacional “Pérez Galdós” en organismo autónomo de carácter administrativo presentada por el Cabildo Insular de Gran Canaria.

44. E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles y E. Alberti, *op. cit.*, pág. 452.

45. Art. 19 LILPAA, art. 15 LIPAAst, el art. 7 LIPAM y Disposición Adicional LILAN.

VII.- La iniciativa local para la reforma estatutaria: Una previsión estatutaria inédita

Los Estatutos de Autonomía de Asturias, La Rioja, Murcia y Madrid reconocen poder de iniciativa para la reforma estatutaria a sus municipios, ésto es, la iniciativa para la reforma de los Estatutos de Autonomía corresponderá a dos tercios de los municipios asturianos, a dos tercios de municipios riojanos –cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral–, a una cuarta parte de los municipios murcianos –cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la región– y a dos tercios de los municipios de la Comunidad de Madrid –cuya población represente la mayoría absoluta de ésta⁴⁶.

Son pocos, por lo tanto, los Estatutos de Autonomía que permiten a los municipios proponer la reforma estatutaria –lo que supone un claro desconocimiento del protagonismo que la Constitución les atribuyó en el ejercicio de la iniciativa autonómica (art.143 CE)– y altamente gravosas las exigencias estatutarias relativas a la representatividad y número de los municipios legitimados para ejercer esta iniciativa.

No es menos cierto, sin embargo, que resulta harto cuestionable la viabilidad de esta modalidad de iniciativa pues es difícil imaginar un supuesto político en el que se produzca tal distanciamiento entre ese volumen de municipios de una Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno o los miembros del Parlamento –también legitimados para su ejercicio– que requiera necesariamente de la iniciativa municipal. De hecho, hasta la fecha, ninguno de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades ha sido objeto de iniciativa municipal de reforma.

VIII.- Apéndice. Dos décadas de ejercicio de la iniciativa legislativa de Entes Locales (1979-1999)

Hasta la fecha el ejercicio de esta modalidad de iniciativa legislativa no parece que haya satisfecho las expectativas que, en su día, pudieron haberse depositado en ella a fin de promover la participación política de los ciudadanos, la realización del principio democrático y el respeto al pluralismo político. Es el momento, no obstante, de reproducir esquemáticamente el cuadro general auto-

46. Art. 56 EAst, art. 42.1 ER, art. 55.1 EMur y art. 64.1 EM.

nómico de ejercicio de la iniciativa legislativa de los entes locales teniendo presente que han sido presentadas un total de 18 proposiciones de ley de entes locales, de las cuales 9 alcanzaron la condición de ley autonómica.

1. Dos proposiciones de ley no fueron admitidas a trámite por la Mesa de su correspondiente Parlamento, En Canarias , la “Proposición de Ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios” fue presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de la Gomera pero inadmitida a trámite por defectos de forma insubsanables. En Baleares, una “Proposición de Ley de ordenación y protección de área natural” fue presentada por el Consejo Insular de Menorca pero no admitida a trámite en 1986.

2. Seis proposiciones de ley fueron admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara pero no tomadas en consideración por el Pleno del Parlamento. En Castilla-La Mancha , la “Proposición de ley de creación del fondo regional de cooperación municipal”. En Baleares , la “Proposición de Ley sobre declaración como paraje natural” presentada por el Consejo de Insular de Menorca (no tomada en consideración el 25 de octubre de 1984), la “Proposición de Ley ordenación y protección de zona natural” presentada por el Consejo Insular de Menorca (no tomada en consideración el 12 de febrero de 1987) y la “Proposición de Ley de reforma de la ley de medidas de fomento de la protección del patrimonio histórico” presentada por el Consejo Insular de Menorca (no tomada en consideración el 12 de abril de 1989). En Andalucía, la “Proposición de ley sobre el Fondo Andaluz de Cooperación Municipal” (presentada por diversos Ayuntamientos de Cádiz, Córdoba, Málaga y Sevilla pero no tomada en consideración el 7 y 8 de mayo de 1991). En Canarias, la “Proposición de ley sobre ejecución de Planes Insulares” (presentada por el Cabildo Insular de Fuerteventura pero no tomada en consideración el 22 de abril de 1992).

3. Una proposición de ley fue tomada en consideración por el Pleno pero no llegó a ser aprobada como ley al caducar con la finalización de la Legislatura. En Canarias, la “Proposición de ley sobre conversión de la Universidad Internacional ‘Pérez Galdós’ en organismo autónomo de carácter administrativo” fue presentada por el Cabildo Insular de Gran Canaria pero decayó al finalizar la I Legislatura en 1987.

4. Finalmente, nueve proposiciones de ley llegaron a convertirse en ley. En el País Vasco, la Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la corporación administrativa “Gran Bilbao” (propuesta por las Juntas Generales de Vizcaya),

la Ley Electoral 2/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa (propuesta por las Juntas Generales de Guipúzcoa), la Ley Electoral 3/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya (a iniciativa de las Juntas Generales de Vizcaya) y la Ley Electoral 4/1983, de 7 de marzo, para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava (a iniciativa de las Juntas Generales de Álava). En Canarias, la Ley sobre suspensión de los efectos de la Ley 10/1987, de 5 de marzo de aguas (presentada por el Cabildo de Tenerife y aprobada el 29 de diciembre de 1987), la Ley reguladora de las universidades canarias. (presentada por el Cabildo de Gran Canaria y aprobada el 26 de abril de 1989) y la Ley sobre modificación del art. 6 de la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y Estudios Universitarios (presentada durante la IV Legislatura por el Cabildo Insular de Lanzarote y aprobada el 21 de mayo de 1997). En Baleares, la Ley 1/1988 de declaración como área natural de especial interés (probada por el Pleno el 7 de abril de 1988 a iniciativa del Consejo Insular de Menorca) y la Ley 11/1988 de declaración como área natural de especial interés (aprobada por el Pleno el 26 de octubre de 1988 a iniciativa del Consejo Insular de Menorca).

En definitiva, la falta de tradición en el ejercicio de esta iniciativa legislativa y la lógica política que preside la organización institucional autonómica explica que los sujetos legitimados hayan ejercido esta facultad casi residualmente pero no podemos obviar que otro tanto ocurre con otras formas de participación en el procedimiento legislativo⁴⁷. Sin necesidad de renovar excesivas expectativas sobre la vigencia efectiva de este mecanismo institucional, debemos aplaudir el hecho mismo de su existencia, y animar las adecuaciones normativas que beneficien su ejercicio, con el convencimiento de que esta forma de pluralización y distribución horizontal de las facultades inherentes al poder político redundará en la salud democrática de las instituciones políticas.

47. Es el caso de la iniciativa legislativa popular pues, hasta la fecha, sólo se han llegado a presentar unas 50 iniciativas legislativas populares ante los Parlamentos autonómicos, de las cuales únicamente se han convertido en ley tres en Canarias, una en Galicia, una en Aragón y una en Baleares. Para profundizar en el análisis véase el reciente trabajo de E. Aja Fernández y M. J. Larios Paterna: "Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, págs. 83 y 84.