

**INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA
EN LA RECIENTE EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO**
Víctor Cuesta López

SUMARIO:	<ul style="list-style-type: none">I. INTRODUCCIÓN.II. PARTICIPACIÓN DIRECTA DEL CIUDADANO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA ESTATUTARIA.<ul style="list-style-type: none">A) EL REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LA REFORMA ESTATUTARIA.B) LA INICIATIVA CIUDADANA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.III. LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.IV. LAS CONSULTAS POPULARES DE ÁMBITO AUTONÓMICO.V. AVANCES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA CATALANA EN RELACIÓN A LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CIUDADANO.
-----------------	---

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 nace con la vocación de “establecer una sociedad democrática avanzada”¹, en la que los ciudadanos, titulares de la soberanía nacional, además de disfrutar del ejercicio cotidiano de las libertades públicamente trascendentes –libertad de expresión, manifestación, reunión y asociación– y del derecho de sufragio en la elección periódica de representantes, también disponen de oportunidades adicionales de participación directa en los procedimientos de adopción de las decisiones públicas. Los espacios institucionales de participación democrática directa regulados en nuestro sistema constitucional han sido concebidos para la ratificación popular de las decisiones públicas de mayor trascendencia –referéndum (arts. 92, 151.1, 151.2.3º-4º, 152.2, 167.3, 168.3 y Disposición Transitoria 4ª CE)–, y para el impulso del procedimiento legislativo ordinario –iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE)–. En un país profundamente descentralizado como España, las oportunidades de participación directa trascienden de la comunidad nacional y se proyectan en la vida política de las Comunidades Autónomas.

En efecto, algunas de las variantes de referéndum contempladas en la CE ya preveían la intervención decisiva de los ciudadanos en la propia génesis del Estado Autonómico. Conviene recordar que entre las normas procedimentales de acceso al autogobierno de nuestras regiones y nacionalidades, el art. 151.1 CE exigía la ratificación de “la iniciativa del proceso autonómico” mediante un referéndum al que estaban convocados los electores de cada provincia implicada. Los ciudadanos andaluces fueron los únicos españoles que tuvieron la ocasión de acercarse a las urnas para mostrar su apoyo al impulso del proceso autonómico. La validez de la consulta, celebrada el 28 de febrero de 1980, dependía de que la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias se manifestara a favor del acceso a la autonomía. Sin embargo, los votos favorables emitidos en la provincia de Almería no alcanzaron el 50% del número de integrantes del censo. Las Cortes Generales

1 Preámbulo de la Constitución española de 1978.

desbloquearon esta situación mediante una modificación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las diversas modalidades de referéndum (en adelante, LOREF) que permitió sustituir la ratificación popular en Almería por la ratificación de las Cortes previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de esta provincia.

La participación directa del ciudadano en la construcción del Estado autonómico también se extendió a la aprobación de los Estatutos de Autonomía de determinadas CCAA: los proyectos de Estatuto de las regiones-nacionalidades que, de acuerdo con el art. 151.1 CE, habían ratificado mediante referéndum la iniciativa del proceso autonómico (Andalucía) y de las que habían plebiscitado sus Estatutos durante la II República (Cataluña, País Vasco y Galicia)² también debían ser aprobados expresamente mediante “referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto” (art. 151.2.3º CE). El 25 de octubre de 1979 se celebraron los referendos estatuyentes en Cataluña y en el País Vasco. En esta fecha todavía no había sido adoptada la LOREF por lo que el procedimiento referendario siguió las previsiones establecidas en una norma preconstitucional: el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, dictado en aplicación de la previsión contenida en el art. 3 de la Ley para la Reforma Política³. En las dos consultas mencionadas los ciudadanos expresaron su apoyo al Estatuto mediante una abrumadora mayoría de votos afirmativos: en Cataluña la participación en la consulta ascendió al 59.66% de los integrantes del Censo de los cuales el 91.91% se manifestó a favor. En el País Vasco depositaron su voto el 57.49% de los electores; el 94.53% votó a favor del proyecto de Estatuto. El referéndum relativo al proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, celebrado el 21 de diciembre de 1981, sólo contó con la participación del 28.26% del cuerpo electoral de las cuatro provincias que integran la Comunidad pero, como quiera que el art. 151.2 CE no establecía ningún quórum para validar el resultado y que la mayoría de los votos emitidos en todas las circunscripciones provinciales fueron afirmativos, el proyecto de Estatuto superó el trámite referendario. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía fue aprobado por el 92.74% de los votantes en el referéndum de 20 de octubre de 1981 en el que participaron el 53.49% de los integrantes del cuerpo electoral. Una vez aprobados por los ciudadanos, los proyectos de Estatuto fueron ratificados por las Cortes Generales, sancionados y promulgados como leyes orgánicas (art. 151.2.4º CE).

2 La Disposición Transitoria 2ª CE establece que “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico”.

3 Esta norma también sirvió de base jurídica para el referéndum constituyente celebrado el 8 de diciembre de 1978.

La CE también ha previsto, en su art. 152.2, que la reforma de estos Estatutos de Autonomía, de régimen especial, sea necesariamente ratificada, después de su aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, por los electores residentes en la correspondiente comunidad: “Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”. Consecuentemente, los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 46.1.d EAPV), Cataluña (art. 223.1.c EACat), Galicia (art. 56.1 EAGa) y Andalucía (arts. 248.1.b, 2 – 249.c EAAnd) han integrado el referéndum –de convocatoria obligatoria y resultado vinculante– en su procedimiento de reforma. Además de reforzar la legitimidad democrática de una decisión trascendental como la modificación de la norma institucional básica de la comunidad, el referéndum de ratificación también ha contribuido a la rigidez de la reforma estatutaria. De hecho, hasta el año 2006 (veintisiete años después de la aprobación de los primeros Estatutos) no llega a perfeccionarse la primera reforma estatutaria en las CCAA que acceden a la autonomía por la vía del art. 151 CE. Se trata de la reforma integral del Estatuto de Autonomía de Cataluña mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ratificada por los electores catalanes en el referéndum de 18 de junio de 2006. Como podremos comprobar en el próximo apartado, el nuevo Estatuto catalán prevé la intervención directa del ciudadano no sólo en la ratificación sino también en el impulso de sus sucesivas reformas.

Nuestra Constitución omite, en cambio, cualquier referencia a la celebración del referéndum en el procedimiento de acceso a la autonomía política que siguieron el resto de regiones-nacionalidades españolas (arts. 143 y 146 CE). Tampoco el art. 147 CE requiere la celebración de referéndum para perfeccionar la reforma de los Estatutos de estas CCAA de régimen ordinario. La exclusión del referéndum para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico y para la aprobación originaria de estos Estatutos encontró justificación en su menor capacidad de autogobierno respecto a las CCAA de régimen especial o “techo competencial alto”⁴. Sin embargo, considerando que tras la transferencia y delegación de competencias del Estado mediante diversas leyes orgánicas (art. 150.2 CE) y las sucesivas modificaciones operadas a lo largo de estos años en los EEAA de régimen ordinario⁵, todas las

4 De acuerdo con PÉREZ SOLA, “para la constitución de las CCAA de techo competencial alto o de autonomía plena se exige la participación ciudadana a través de consultas directas, mientras que cuando se trata de CCAA ordinarias, al ser menor su capacidad de autogobierno, los ciudadanos implicados en este proceso quedan excluidos de tal participación”, PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Universidad de Jaén Ed., Jaén, 1994, p. 79.

5 Las reformas estatutarias tramitadas durante las décadas de los ochenta y noventa tenían como objetivo, según SANZ PÉREZ, “el progresivo incremento de competencias o bien una igualación entre Comunidades Autónomas. En general, el origen de las reformas ha sido estatal y ha estado vertebrado por los partidos políticos de ámbito nacional”, SANZ PÉREZ, A., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Aranzadi, 2006, p. 35.

autonomías españolas han alcanzado un intenso grado de autogobierno, parece más difícil justificar que una gran parte de los ciudadanos españoles sigan quedando al margen del procedimiento de reforma de las normas institucionales básicas de su comunidad.

Algunas de las reformas operadas en los Estatutos de las CCAA “ordinarias” a partir del año 2006 vienen a corregir esta situación: el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y el Estatuto de Autonomía de Aragón, modificado mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regulan un nuevo procedimiento de reforma en el que se prevé la participación del ciudadano-elector residente en la comunidad en las modificaciones sucesivas mediante una eventual ratificación refrendaria. También comprobaremos en el siguiente apartado cómo la Propuesta de reforma del EA de Canarias, también encarga la ratificación del futuro procedimiento ordinario de reforma ordinaria a los electores de la comunidad.

Además de la intervención del ciudadano en el procedimiento de reforma estatutaria, los Estatutos de Autonomía han abierto otros espacios de participación ciudadana en la vida política “ordinaria” de las regiones y nacionalidades. Siguiendo el patrón establecido en la CE, las normas institucionales básicas de las CCAA españolas asignan a los ciudadanos la titularidad de la iniciativa legislativa y, en algunos casos, prevén su intervención en la adopción de las decisiones políticas más relevantes para la comunidad mediante las consultas populares de ámbito autonómico. Las últimas reformas estatutarias y la reciente actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, particularmente en el caso de Cataluña, también han incidido en la regulación de estas instituciones de participación directa (apartados IV y V). Además, la implicación del ciudadano en estos espacios de participación política queda garantizada expresamente en los catálogos de derechos subjetivos recientemente incluidos en los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón (apartado III).

II. PARTICIPACIÓN DIRECTA DEL CIUDADANO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA ESTATUTARIA

a) El referéndum de ratificación de la reforma estatutaria

Cualquier reforma de los Estatutos que fueron aprobados por la vía del 151 CE debe ser ratificada mediante referéndum de electores (art. 152.2 CE). Este referéndum obligatorio perfecciona, en caso de ser positivo, el proyecto de Ley Orgánica aprobado por las Cortes Generales donde se formaliza necesariamente la reforma (art. 147.3 CE). Sin duda, la intervención de las Cortes en el procedimiento de reforma es congruente con el carácter constitucional de los Estatutos. La CE también ha querido reservar al Estado la competencia exclusiva para la “autorización de la convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum”, incluidas, obviamente, todas las variantes de referéndum autonómico (art. 149.1.32ª CE). El régimen jurídico

de los referendos de reforma estatutaria se completa en la LOREF⁶ y en los propios Estatutos de Autonomía, normas a las que se remite la CE para regular el procedimiento de su modificación (art. 147.3).

Debemos destacar que la regulación estatutaria sobre la convocatoria de los referendos de reforma varía respecto al régimen jurídico común establecido en la LOREF: mientras que el art. 2.3 LOREF determina que la convocatoria de las consultas corresponde al Rey, “mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente”, los EEAA de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía han previsto que en el supuesto concreto de referéndum de su reforma, la convocatoria corresponda a la Comunidad Autónoma, eso sí, siempre que medie autorización del Estado, tal y como exige el art. 149.1.32^a CE. La contradicción relativa a la convocatoria entre la LOREF y los Estatutos se resuelve a favor de estos últimos que, en este supuesto, deben ser considerados como leyes especiales de aplicación preferente. En este sentido, SANZ PÉREZ afirma que los arts. 147.3 y 152.2 CE habilitan a los EEAA como *lex specialis* y, en consecuencia, el referéndum “como tal acto de reforma puede ser regulado con alguna variación respecto al régimen general dispuesto”⁷.

En efecto, las CCAA de Cataluña y Andalucía han asumido la convocatoria del referéndum de ratificación de la reforma estatutaria efectuada, respectivamente, en los años 2006 y 2007. Tal y como establecía el art. 56.1 EACat antes de su modificación, “la aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalidad convoque el referéndum”. Aprobada la reforma por el parlamento nacional, el Presidente de la Generalitat formalizó la convocatoria mediante el Decreto 170/2006, de 18 de mayo. El resultado positivo del referéndum celebrado el 18 de junio de 2006 perfecciona la reforma que se formaliza finalmente en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Por su parte, el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado en las Cortes fue sometido al referéndum convocado mediante el Decreto 2/2007, de 16 de enero, del Presidente de la Junta⁸. Ratificado el proyecto de reforma en el referéndum celebrado el 18 de febrero de 2007, se promulga la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debemos destacar el amplio margen de ventaja de los votos positivos en ambas consultas (73,23% en Cataluña y 87,45% en Andalucía) y el bajo índice de participación (48,85% y 36,28% respectivamente), motivado, en parte, por la previsibilidad del resultado que se derivaba del apoyo expreso de las fuerzas políticas mayoritarias en los territorios implicados.

6 El art. 1 LOREF proclama que “el referéndum, en sus distintas modalidades, se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en la presente Ley Orgánica”. Por su parte, el art. 11 se remite a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General “en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley”.

7 SANZ PÉREZ, A., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Aranzadi, 2006, p.174.

8 El art. 74.3 EAAnd vigente antes de la modificación preveía que la “Ley Orgánica que apruebe la reforma del Estatuto establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la Nación deberá autorizar la convocatoria de referéndum”.

De acuerdo con el vigente EACat, la aprobación de las sucesivas reformas por las Cortes Generales mediante ley orgánica “incluirla autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum” (art. 223.1.i). La Junta de Andalucía también se declara competente para convocar el referéndum de reforma estatutaria “una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta”. La Junta deberá convocar la consulta en el plazo de seis meses desde la fecha de aprobación de la Ley Orgánica (art. 244.3 EAAnd). Los otros dos Estatutos de Autonomía de las CCAA de régimen especial, el del País Vasco y Galicia, todavía no han sido reformados pero también prevén desde su redacción originaria la convocatoria del referéndum de reforma por parte de los órganos de la Comunidad⁹.

En lo que respecta a la modificación del resto de EEAA, las previsiones constitucionales se limitan al art. 147.3 CE: “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”. Asumida la intervención decisiva de las Cortes en el proceso de reforma, los Estatutos de las CCAA de régimen ordinario disfrutaban de un amplio margen de autonomía para regular su modificación. El hecho de que la CE no prevea expresamente el referéndum de reforma de estos Estatutos, no quiere decir que los propios Estatutos, en virtud del principio de autonomía, no puedan integrar el referéndum en el procedimiento de su reforma¹⁰. De hecho, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 ya había previsto la posibilidad de que la propuesta de reforma de los Estatutos elaborados por el procedimiento previsto en los arts. 143, 144 y 146 CE fuera confirmada “mediante referéndum por el cuerpo electoral correspondiente”. No obstante, hasta el año 2006, ninguno de los EEAA referidos había previsto la celebración del referéndum de reforma. La exclusión de la ratificación referendaria ha contribuido, sin duda, a la flexibilidad estas normas que han sido objeto de sucesivas modificaciones desde su aprobación.

Como ya adelantamos en el apartado de introducción, después de la reforma operada mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé, por primera vez entre las autonomías de régimen ordinario, la participación directa del ciudadano en el procedimiento de reforma.

9 De acuerdo con el art. 46.2 EAPV, “el Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado” para convocar el referéndum de reforma estatutaria. En lo que respecta al EEAA de Galicia, “la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Comunidad Autónoma gallega convoque el referéndum de reforma (art. 56.3 EAGa).

10 No obstante, otros autores, como SANZ PÉREZ, se oponen a la extensión del referéndum de reforma: “La Constitución trata con desconfianza todas las instituciones de democracia directa y semidirecta, y extender el referéndum a un supuesto no previsto expresamente no es coherente con la estructura del sistema constitucional: la democracia representativa es la regla, y la directa y la semidirecta han de ser la excepción”, SANZ PÉREZ, A., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Ed. Aranzadi, 2006, p.174.

De acuerdo con el art. 81.5 EACV, la aprobación de las sucesivas reformas por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, “incluirá la autorización del Estado para que La Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en el plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales”. A diferencia del referéndum de ratificación de la reforma de los EEAA de régimen especial –convocado obligatoriamente en todos los supuestos–, el referéndum valenciano es facultativo en los supuestos en los que la reforma sólo implique la ampliación del ámbito competencial de la CCAA. El art. 81.5 EACV no precisa, sin embargo, qué institución autonómica decidirá sobre la oportunidad política de la consulta. Aunque la convocatoria del referéndum correspondería formalmente al Presidente de la Generalitat mediante Decreto, consideramos que esta decisión debería estar respaldada expresamente por la voluntad mayoritaria de las Cortes Valencianas.

El EA de Aragón, modificado recientemente mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, también ha previsto, en su art. 115.7, que la próxima ley orgánica que apruebe una reforma estatutaria deberá incluir la autorización del Estado para la convocatoria, por parte del Gobierno de Aragón, de referéndum del cuerpo electoral en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes. A diferencia del referéndum de reforma estatutaria en la Comunidad Valenciana (obligatorio, excepto en las reformas limitadas a la ampliación del ámbito competencial), este referéndum será facultativo cualquiera que sea el alcance de la reforma. El EAAr también precisa que la convocatoria de la consulta por parte del Gobierno de Aragón estará condicionada a la voluntad política de las Cortes de Aragón que deberán autorizar la misma “con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros” (art. 115.7 EAAr).

Por último, debemos señalar que la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por el Parlamento de Canarias en la sesión plenaria de 13 de septiembre de 2006 también integró el referéndum de ratificación del proceso de reforma regulado en el Título VI. De este modo, el “Procedimiento general (ordinario) de Reforma del Estatuto” (art. 163) requerirá, en todo caso, el referéndum positivo de electores. Como en los supuestos de reforma analizados anteriormente, la ley orgánica que apruebe la reforma incluirá la autorización de la convocatoria que corresponde a la Comunidad Autónoma. En los supuestos de reforma “abreviada”, concebida para la modificación del Capítulo II del Título I (“Del Presidente”), el Proyecto no contempla el referéndum de ratificación, ni siquiera el de convocatoria facultativa.

b) La iniciativa ciudadana de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

La participación del ciudadano en la reforma del Estatuto catalán ya no se limita a la ratificación refrendaria de la ley orgánica aprobada por las Cortes Generales sino que se extiende potencialmente al impulso de la misma. Los procedimientos de reforma regulados por el art. 222 –para la modificación de los Títulos I (“Derechos, deberes y principios rectores”) y II (“De las instituciones”)– y el art. 223 EACat –para

la modificación del resto de Títulos que vienen a determinar las relaciones entre la Comunidad autónoma y el Estado— asignan la titularidad de la iniciativa de la reforma estatutaria al Parlamento de Cataluña, al Gobierno de la *Generalitat* y a las Cortes Generales (en los supuestos de reforma del art. 223). El *Parlament* podrá ejercer la iniciativa de reforma a instancias de 300.000 firmas acreditadas de ciudadanos de Cataluña con derecho a voto, cualquiera que sea el Título objeto de modificación (art. 222.1.a y 223.1.a EACat)¹¹. Se trata, por tanto, de una iniciativa de reforma indirecta, que sólo se perfecciona cuando es asumida por la mayoría de la Cámara. Las condiciones para el ejercicio de la propuesta de iniciativa de la reforma estatutaria por parte de los ciudadanos deberán ser reguladas en el futuro mediante ley. De momento, el número de electores que fija el Estatuto catalán multiplica por seis al número de ciudadanos que, de acuerdo con la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular, pueden impulsar el procedimiento legislativo ordinario. También parece claro, que a diferencia de las proposiciones de ley, que pueden suscribirse por ciudadanos europeos y ciudadanos nacionales de terceros países residentes en Cataluña, el impulso de la iniciativa de reforma estatutaria se reserva a los ciudadanos que gozan de la condición política de catalanes.

III. LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La CE ha querido consagrar, en su artículo 23.1, el derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos. El derecho fundamental de participación política es “la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado”¹² y goza de todas las garantías jurisdiccionales e institucionales previstas en el artículo 53 CE. Este derecho fundamental garantiza la participación del ciudadano en todos aquellos espacios habilitados por el ordenamiento jurídico español, incluyendo claro está, los ordenamientos jurídicos autonómicos. Aunque la participación directa del ciudadano queda convenientemente garantizada por el art. 23.1 CE, los Estatutos de Autonomía que se han reformado a partir de 2006 han querido especificar la lista de derechos subjetivos de participación política que corresponde a los ciudadanos de su comunidad.

La declaración de derechos del Estatuto de Cataluña (Título I “Derechos, deberes y principios rectores”) dedica su Capítulo II a los “Derechos en el ámbito político y de la Administración”. El Capítulo se abre con el art. 29 que, en su apartado primero, proclama el “derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos

11 Los ayuntamientos de Cataluña también pueden proponer al Parlamento el ejercicio de la iniciativa de reforma “si así lo solicita un mínimo del 20 por ciento de los plenos municipales, que representen a un mínimo del 20 por ciento de la población”.

12 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Art. 23”, en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, p. 293.

públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes". Este precepto se completa en los apartados sucesivos con una lista de derechos específicos de participación directa. Entre ellos, el art. 29.3 EACat proclama "el derecho de los ciudadanos de Cataluña a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes". Este derecho subjetivo garantiza tanto la suscripción de las proposiciones de ley como las actividades de promoción de la demanda normativa desarrolladas por los miembros de la Comisión promotora, actividades que, por otra parte, ya están amparadas por el derecho fundamental de participación política del art. 23.1 CE. El derecho de los catalanes a intervenir en el procedimiento legislativo se extiende a su fase central o deliberativa: el art. 29.4 EACat declara "el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento". Antes de la aprobación del Estatuto catalán, el *Parlament* ya había previsto en su Reglamento que "para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas"¹³. Conviene advertir que la participación en el procedimiento legislativo a través de audiencias públicas es un derecho cuyo ejercicio depende de la iniciativa facultativa de la propia Cámara. La titularidad de los derechos estatutarios de participación directa en la actividad legislativa corresponde, en principio, a los ciudadanos que gozan de la condición política de catalanes, es decir, a los ciudadanos españoles residentes en algún municipio de la Comunidad, los españoles residentes en el extranjero que tuvieron en Cataluña su última vecindad administrativa y los descendientes que mantienen la ciudadanía española¹⁴. No obstante, los derechos reconocidos en el Título I "pueden extenderse a otras personas, en los términos que establecen las leyes" (art. 15.3 EACat). De hecho, la Ley 1/2006 de la iniciativa legislativa popular ha incluido entre los potenciales suscritores de las proposiciones de ley de iniciativa ciudadana a los ciudadanos europeos y a los ciudadanos extranjeros residentes en los municipios de la Comunidad.

El art. 15 del Estatuto de Autonomía de Baleares reproduce, de forma prácticamente literal, los derechos subjetivos de participación proclamados en el art. 29 el Estatuto catalán. El apartado primero declara el derecho de los ciudadanos de las islas "a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma" e insta a las instituciones autonómicas a promover la participación "de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos". En lo que respecta a la participación política,

13 Art. 179.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2005.

14 Art. 7 EACat.

en sentido estricto, el art. 15.2 EAIB garantiza a los ciudadanos de las *Illes Balears* el derecho a participar “en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes”. La participación directa en la actividad legislativa queda garantizada en el mismo artículo mediante el derecho “a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de las *Illes Balears*” y el derecho a participar “en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas” (art. 15.2 b) EAIB). No obstante, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares todavía no ha contemplado la implicación de los ciudadanos en la fase central del procedimiento legislativo.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía dedica su Título I a los “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”. El art. 30 EAAnd transcribe los derechos de participación política que han sido incluidos en los Estatutos de Autonomía de Cataluña e Islas Baleares. La participación directa de los ciudadanos andaluces¹⁵ en la actividad legislativa se garantiza mediante los derechos a “promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento” (art. 30.1.2 EAAnd). La contribución de los ciudadanos y las asociaciones de la sociedad civil al desarrollo del procedimiento legislativo vuelve a ser mencionada en el art. 113 EAAnd. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, que de momento contempla en su art. 165 la intervención del ciudadano en la función parlamentaria de control al Gobierno mediante las preguntas de iniciativa ciudadana, deberá adaptarse próximamente a las previsiones del Estatuto y regular la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las leyes, posiblemente, mediante audiencia pública. La titularidad de los derechos estatutarios de participación política –que en principio corresponde a los ciudadanos andaluces–, puede ser extendida, como prevé expresamente el art. 30.2 EAAnd, a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía “en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”. No obstante, y a diferencia de la legislación catalana de iniciativa popular, la Ley 5/1988, de 17 de Octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos andaluces todavía no permite el ejercicio de la iniciativa legislativa a los ciudadanos europeos ni a los ciudadanos extranjeros residentes en los municipios de la Comunidad.

15 La condición política de andaluces o andaluzas corresponde a los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía y “los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado” (art. 5 EAAnd).

IV. LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

La lista de derechos estatutarios de participación directa en Cataluña, Islas Baleares y Andalucía se completa con el derecho de los ciudadanos catalanes, baleares y andaluces a promover la celebración consultas populares sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su Comunidad cuya convocatoria pueda corresponder, respectivamente, a la *Generalitat*, a la Junta de Andalucía y al Gobierno de las *Illes Balears* de acuerdo con las condiciones que, en un futuro, establezcan las leyes autonómicas (art. 29.6 EACat, art. 15.2.c EAIB, art. 30.1.c EAAnd). Consecuentemente, la legislación sobre las consultas populares autonómicas, cuya aprobación y desarrollo forman parte de la lista de competencias asumidas en cada uno de los Estatutos¹⁶, deberá determinar en el futuro una cantidad mínima de ciudadanos habilitados para solicitar la convocatoria de la consulta. En cualquier caso, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es una competencia exclusiva del Estado (art 149.1.32ª CE).

El derecho estatutario a promover la celebración de consultas populares también incluye a las consultas que puedan ser convocadas por los Ayuntamientos de Cataluña, Islas Baleares y Andalucía (art. 29.6 EACat, art. 15.2.c EAIB, art. 30.1.c EAAnd). Los Estatutos asumen expresamente un derecho de iniciativa ciudadana que se encuentra reconocido y regulado por los arts. 70 bis¹⁷ y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: las propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal que hayan sido suscritos por una proporción mínima de vecinos titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales¹⁸, “pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local”. Los Alcaldes de los municipios no podrán convocar la consulta planteada por los ciudadanos sin previo acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno y sin la autorización del Gobierno de la Nación. En la Comunidad

16 Art. 122 EACat: “Corresponde a la *Generalitat* la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia *Generalitat* o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. Art. 78 EAAnd: “Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum”. Art. 31 EAIB (Competencias de desarrollo legislativo y ejecución). Apdo 10: “Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

17 Disposición introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

18 De acuerdo con el artículo 70 bis LBRL, las iniciativas deberán ir suscritas por un porcentaje de vecinos que varía en función de la cantidad de habitantes del municipio: hasta 5.000 habitantes, el 20%; de 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%; a partir de 20.001 habitantes, el 10%.

Autónoma de Andalucía, el derecho a impulsar las consultas populares municipales se encuentra regulado por la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía.

Conviene insistir en que todas las consultas populares autonómicas deberán plantear cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de la CCAA en cuestión. Además, la convocatoria de la consulta, normalmente mediante Decreto del Presidente de la CA, no podrá efectuarse sin autorización del Estado. De este modo, el objeto de las consultas populares siempre quedará dentro del ámbito de autogobierno definido por la Constitución y los Estatutos. En caso contrario, el Gobierno de España, órgano constitucional encargado de la autorización (art. 2.2 LOREF), no habilitará a la CCAA y siempre podrá suspender un hipotético Decreto de convocatoria de consulta inconstitucional impugnando el acto ante el Tribunal Constitucional. Tal y como establece el art. 162.1 CE, “la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”. De este modo, nuestro ordenamiento jurídico integra suficientes garantías como para hacer frente a cualquier consulta popular autonómica que, como la consulta sobre “el ejercicio democrático del derecho a decidir” integrada en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco (*Plan Ibarretxe*) y defendida por el *Lehendakari* ante el Parlamento de Vitoria en la sesión plenaria de 28 de septiembre de 2007, exceda del ámbito de autogobierno establecido en nuestra Constitución y se aventure a plantear la autodeterminación de determinada comunidad política. Además, conviene recordar que, a diferencia de los Estatutos mencionados en este punto, el EAPV ni siquiera contempla la posibilidad de que el *Lehendakari* pueda plantear una consulta autonómica relativa a las competencias propias de la Comunidad.

V. AVANCES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA CATALANA EN RELACIÓN A LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CIUDADANO

Asumiendo el modelo de iniciativa legislativa de las Cortes Generales determinado en el art. 87 CE y aprovechando la menor dimensión y mayor cercanía de los parlamentos autonómicos¹⁹, los diecisiete Estatutos de Autonomía también abren el procedimiento legislativo a los ciudadanos de las regiones y nacionalidades españolas. No obstante, los Estatutos son muy parcos en detalles y se remiten, en todos los casos, a las leyes autonómicas para establecer las formas y condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa ciudadana.

19 De acuerdo con LARIOS PATERNA, “estos parlamentos presentan rasgos diferenciados con respecto al estatal, por su menores dimensiones, por el más reducido nivel de competencias y por su mayor proximidad a los ciudadanos derivada de su carácter descentralizado. Tales caracteres los configuran como un poder público especialmente propicio para fomentar en su seno procedimientos más ágiles y, sobre todo, más participativos” en *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 241.

En términos generales, la legislación autonómica de iniciativa legislativa ciudadana traslada miméticamente el modelo –restrictivo– establecido en la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP), modificada recientemente por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Desde nuestro punto de vista, la reproducción de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales va mucho más allá de la debida observancia al contenido esencial de la legislación orgánica estatal²⁰ y al principio de homogeneidad institucional del art. 152 CE y obedece a un claro síntoma de desidia del legislador autonómico. Como bien ha constatado BIGLINO, la limitación de autogobierno que afecta a las autonomías a la hora de regular la iniciativa ciudadana, “ha sido, en cierta forma, magnificada por los legisladores regionales en el momento de desarrollar la figura”²¹. En el mismo sentido, RALLO opina que la traslación del régimen jurídico de la iniciativa ciudadana en el ámbito nacional no debe ser entendida “como un desarrollo normativo en el marco de la LOILP, sino como una expresión más del mimetismo que preside la elaboración de normas autonómicas teniendo como referente las estatales”²². Para LARIOS, “hubiera sido deseable, e incluso más adecuado a las exigencias participativas de unos entes descentralizados y más próximos al ciudadano, que en este aspecto los Parlamentos autonómicos hubiesen innovado haciendo más fácil el acceso de los ciudadanos a la institución parlamentaria”²³. El respeto al contenido esencial de la legislación orgánica sobre iniciativa popular y a la homogeneidad institucional dentro de nuestro sistema de gobierno parlamentario no implica la anulación de la capacidad de autogobierno de las autonomías españolas para regular el funcionamiento de las instituciones propias y, en particular, su sistema de iniciativa legislativa. El legislador autonómico goza de un margen de discrecionalidad suficiente como para renunciar a buena parte de las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales impuestas por la LOILP y facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa a los ciudadanos de su comunidad inspirándose en el principio de promoción de la participación del art. 9.2 CE.

Buena prueba de ello la encontramos en la legislación sobre iniciativa ciudadana aprobada en 2006 por el Parlamento de Cataluña que supone la quiebra del referido mimetismo. En la elaboración de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, se han tenido en cuenta, según su Preámbulo, “la experiencia acumulada durante la vigencia de la Ley 2/1995, los procesos de debate ciudadano sobre esta figura, promovidos por el Gobierno, y las consultas a algunas entidades impulsoras, que han realizado

20 La limitación del autogobierno se deriva de la relación intrínseca entre la iniciativa legislativa y el derecho fundamental de participación del art. 23.1 CE que, como cualquier otro derecho fundamental, está afectado por la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE.

21 BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 46-47, 1985, p. 302.

22 RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico*, Universitat Jaume I, Castellón, 1993, p. 271.

23 LARIOS PATERNA, M. J., *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 246.

aportaciones que deben permitir una mejora legislativa sustancial". La reforma ha supuesto la reducción del número de firmas necesarias para impulsar las proposiciones de ley (de 65.000 a 50.000 ciudadanos) y ha extendido el plazo para la campaña de recogida de firmas (de 90 a 120 días). Además, el derecho estatutario a promover y presentar una iniciativa legislativa (art. 29.3 EACat) se extiende a los ciudadanos europeos, a los ciudadanos extranjeros residentes en los municipios de la Comunidad y a los ciudadanos entre 16 y 18 años y se ve liberado de buena parte de las limitaciones materiales y procedimentales traspuestas de la LOLIP por el legislador de 1995.

El art. 2 LIPCat ha extendido considerablemente el abanico de personas legitimadas para suscribir las proposiciones de ley: además de los ciudadanos que gozan de la condición política de catalanes –los ciudadanos españoles mayores de edad empadronados en un municipio catalán (Art. 15. EACat)– la nueva regulación reconoce como signatarios potenciales a los ciudadanos mayores de 16 años inscritos en el padrón de algún municipio de la Comunidad ya sean ciudadanos españoles, ciudadanos europeos, ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (Estados miembros de la Asociación Europea del Libre Comercio que han ratificado el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo con la CE y cuyos ciudadanos gozan de las libertades de circulación y residencia) o ciudadanos nacionales de terceros países que residan legalmente en España.

La extensión de la titularidad a los ciudadanos de entre dieciséis y dieciocho años obedece, según el Preámbulo de la Ley, "a la importancia que la juventud tiene en la construcción de la convivencia y en el futuro de la sociedad catalana". Esta innovadora medida, adoptada en el ejercicio del autogobierno para la regulación de las instituciones autonómicas, supone un distanciamiento evidente respecto a las condiciones subjetivas que se establecen en la LOILP. En cualquier caso, se trata de una opción legislativa favorable que extiende la titularidad del derecho fundamental de participación política y no vulnera su contenido esencial y que encuentra un claro fundamento en el art. 48 CE: "los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural". Sin embargo, sólo podrán formar parte de la Comisión Promotora de la iniciativa ciudadana los ciudadanos que cumplen con las condiciones establecidas para suscribir las proposiciones de ley siempre que hayan cumplido los dieciocho años (art. 4.2.a LIPCat). De este modo el legislador catalán ha querido excluir de la comisión promotora a los ciudadanos residentes de dieciséis y diecisiete años.

La nacionalidad española deja de ser una condición subjetiva imprescindible para la suscripción de las proposiciones de ley que se dirigen al Parlamento catalán. La inclusión de los ciudadanos europeos, los ciudadanos nacionales de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, y los ciudadanos nacionales de terceros países entre los signatarios de las propuestas responde a la progresiva extensión de los derechos públicos subjetivos de participación a todos los ciudadanos residentes que ya ha

24 Sobre la extensión de derechos políticos a los ciudadanos extranjeros, consultar RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J. R., *Los derechos políticos de los extranjeros*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

supuesto el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales (en el caso de los ciudadanos europeos y los ciudadanos de Noruega) y de otros derechos de participación en el ámbito municipal como el derecho de iniciativa popular del art. 70 bis LBRL. A diferencia del sufragio en las elecciones a las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos o en los referendos nacionales y autonómicos, la suscripción y promoción de una proposición de ley, sometida al juicio de oportunidad política de los representantes elegidos, no es un derecho que implique el ejercicio de soberanía. De este modo, la extensión del derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos residentes no nacionales es una opción legislativa que no contraviene la reserva de titularidad de los derechos políticos de soberanía a los ciudadanos españoles (art. 13.2 CE)²⁴.

La nueva legislación catalana de iniciativa ciudadana ofrece a los ciudadanos promotores el asesoramiento de los servicios jurídicos del *Parlament* para la redacción articulada de las proposiciones de ley, que deberán estar precedidas de su exposición de motivos y acompañadas de una memoria explicativa adicional (art. 5.2 LIPCat). Éste es, a nuestro juicio, un servicio que redundará positivamente en la redacción de los textos y que se traducirá en un aumento significativo de la proporción de proposiciones de ley admitidas a trámite por la Mesa del *Parlament*.

La Ley 1/2006 también ha suprimido gran parte de los límites materiales enumerados en la legislación de 1995. El art. 1 LIPCat extiende el objeto de las iniciativas legislativas a todos los ámbitos competenciales asumidos por la *Generalitat* sobre los que el *Parlament* puede legislar a excepción de las materias cuya iniciativa legislativa está reservada por el Estatuto de Autonomía al Gobierno (entre ellas, los presupuestos de la *Generalitat*) y los parlamentarios y de las materias de naturaleza tributaria. Por su parte, el art. 6.3 LIPCat determina que en el supuesto de que el Parlamento esté tramitando algún proyecto o proposición de ley sobre las mismas materias de que trata la proposición de ley de iniciativa ciudadana, la Mesa, encargada del juicio de admisibilidad, debe ponerlo en conocimiento de la Comisión para que ésta decida si mantiene la propuesta o la retira en el plazo de diez días hábiles. Si la comisión promotora opta por mantener la propuesta, “la Mesa debe acordar que las iniciativas legislativas se acumulen y se tramiten conjuntamente y debe comunicarlo a la comisión promotora”. Con esta medida, el legislador catalán facilita la entrada de propuestas alternativas a las planteadas por el *Govern* o los grupos parlamentarios que pueden enriquecer la deliberación democrática.

En lo que respecta a la campaña de recogida de firmas, la LIPCat prevé en su Disposición adicional primera, la validez de las firmas electrónicas reunidas en apoyo a la propuesta legislativa. El legislador catalán se remite en este caso a las instrucciones que en el futuro dicte el Gobierno de la *Generalitat*, garantizando, en cualquier caso, la autenticidad de las firmas electrónicas presentadas. Las campañas de recogida de firmas experimentarán un cambio radical en cuanto estén habilitados los registros telemáticos correspondientes. La firma electrónica multiplicará las posibilidades de éxito de las campañas y permitirá que una gran cantidad de potenciales suscriptores que hoy no suscriben las propuestas porque no entran en contacto con los promotores,

puedan acceder directamente al contenido de la proposición desde cualquier parte y firmar la proposición en el registro telemático. La firma electrónica contribuirá decisivamente al descenso del alto índice de proposiciones de ley de iniciativa ciudadana que caducan por no reunir la cantidad de firmas suficientes en el plazo determinado.

La intervención de los integrantes de la comisión promotora en el debate de totalidad sobre la proposición de ley de iniciativa ciudadana está garantizada por el Reglamento del *Parlament* de Cataluña. Su art. 105 precisa que un miembro de la Comisión abre el debate plenario de totalidad presentando la proposición en quince minutos. Además, el art. 14.2 LIPCat contempla expresamente la posibilidad de que los ciudadanos que representen a la Comisión promotora intervengan ante la comisión parlamentaria correspondiente, eso sí, antes de que se abra el periodo de presentación de enmiendas. Esta previsión se corresponde con el art. 106 del Reglamento del *Parlament* sobre las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales: la invitación a la comparecencia debe ser solicitada por un grupo parlamentario en el plazo de cinco días desde que fue celebrado el debate de totalidad. Los representantes de la Comisión Promotora disponen de quince minutos para plantear sus demandas en una intervención inicial y también podrán responder a las cuestiones y comentarios planteados por los grupos parlamentarios. Además, a lo largo del procedimiento legislativo, la Comisión promotora puede hacer llegar a la Mesa del *Parlament* propuestas o quejas relativas a la tramitación de la proposición de ley. La Mesa debe responder en el plazo de quince días (art. 14.3 LIPCat).

Finalmente, la legislación ha querido determinar la cantidad de la indemnización en función del número de firmas recibidas (a razón de 0,64 € por firma). En todo caso, la cantidad de la indemnización no excederá de 40.000 €. Una medida particularmente acertada es la previsión de un anticipo de la indemnización por la cantidad máxima de 3.000 € que el *Parlament* podrá conceder a los promotores para cubrir los primeros gastos de la campaña de recogida de firmas (art. 17 LIPCat).