

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea

The Agenda Initiative in Latin America and the European Union

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Orestes J. Suárez Antón

Directora

Yanina Welp

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA INICIATIVA DE AGENDA
EN AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA
*THE AGENDA INITIATIVE
IN LATIN AMERICA AND THE EUROPEAN UNION***

ORESTES J. SUÁREZ ANTÓN

Directora de la Tesis
DRA. YANINA WELP
ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU (ZDA)
UNIVERSIDAD DE ZÜRICH

Madrid, 2017

INDICE	3
Índice de tablas y gráficas	9
Acrónimos y abreviaturas	10
Resumen	13
<i>Summary</i>	<i>17</i>
INTRODUCCIÓN	21
1. ESTADO DEL ARTE	29
1.1. ANTECEDENTES	29
El Derecho de Petición	29
La Democracia Directa	32
1.2. LA INICIATIVA DE AGENDA	39
Algunas innovaciones en torno a la Iniciativa de Agenda	43
Análisis de la doctrina sobre la Iniciativa de Agenda	44
1. La inclusión	44
2. La accesibilidad	50
3. La eficacia	57
2. MARCO ANALÍTICO	65
2.1. OBJETIVOS	65
2.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	66
2.3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	67
2.4. METODOLOGÍA	69
2.5. CASOS DE ESTUDIO	71

3.	ANÁLISIS NORMATIVO Y EMPÍRICO	74
3.1.	ANÁLISIS NORMATIVO	74
H.1.	INCLUSIVO	76
H.1.1.	Carácter “ciudadano” de la propuesta	76
H.1.1.1.	Sujetos activo y pasivo	76
H.1.1.2.	Comité Organizador	83
H.1.2.	Amplitud material	88
H.1.2.1.	Posibles materias excluidas	88
H.1.2.2.	Ámbito competencial, tema único y otros requisitos	96
	A. Principio de competencia	96
	B. Principio del tema único	98
	C. Otros requisitos vinculados a la materia	99
	Evaluación de resultados de la H.1.	101
H.2.	ACCESIBLE	104
H.2.1.	Requisitos de forma	104
H.2.1.1.	Carácter formulado	104
H.2.1.2.	Otros requisitos formales	107
H.2.2.	Requisito de firma	110
H.2.2.1.	Número y plazo	111
	A. Número	111
	B. Plazo	114
	Iniciativa Ciudadana de Reforma Constitucional	118
	Modelo federal	118
H.2.2.2.	Firma electrónica o tradicional	120

A.	Firma electrónica	120
B.	Firma tradicional: otras formalidades	126
H.2.3.	Garantías formales	130
H.2.3.1.	Control previo	132
A.	Con total de firmas	132
B.	Con un mínimo de firmas	133
C.	Sin firmas / sin control	134
H.2.3.2.	Apoyo material y/o técnico	138
A.	Apoyo material	138
B.	Apoyo técnico	140
	Difusión de la IA/ILP	142
C.	Límites	145
	Sanciones	148
H.2.3.3.	Recurso administrativo / judicial	149
	Evaluación de resultados de la H.2.	151
H.3.	EFICAZ	154
	Evaluación de resultados de la H.3.	154
H.3.1.	Propuesta “legislativa”	154
H.3.1.1.	Tratamiento parlamentario directo y ágil	157
H.3.1.2.	Participación de los promotores	163
H.3.1.3.	Posibilidad de Desistimiento	168
H.3.1.4.	Caducidad de la propuesta	171
H.3.1.5.	Casos especiales: referéndum/elecciones e innovaciones	173
	Balance del análisis jurídico	173

3.2. ANÁLISIS EMPÍRICO	181
A. SIN EXPERIENCIA:	185
Bolivia	186
Honduras	186
Paraguay	187
México	188
Costa Rica	190
B. MODELOS FALLIDOS:	192
B.1. Datos incompletos:	192
Argentina	192
Eslovaquia	195
Ecuador	196
B.2. Datos completos:	197
Colombia	198
Perú	200
Rumanía	202
Italia	204
España	205
ICE	208
C. MODELOS INTERMEDIOS:	212
Holanda	213
Polonia	214

D.	MODELOS EFICACES:	215
D.1.	Eficacia aparente:	215
	Guatemala	215
	Nicaragua	217
	Eslovenia	218
	Finlandia	221
D.2.	Eficacia real:	223
	Austria	224
	Letonia	227
	Lituania	230
	Portugal	231
	Brasil	233
3.3.	RESULTADO DEL ANÁLISIS JURÍDICO Y EMPÍRICO	237
	Respuesta a las preguntas de investigación	
	CONCLUSIONES	245
	<i>CONCLUSIONS</i>	<i>251</i>
	BIBLIOGRAFÍA	257
	Prensa	273
	Web	279
	Legislación	281
	ANEXOS	
	Anexo 1: Cuadro resumen ILP en AL y la UE	291

Anexo 2: Cuadro de propuestas de ILP por caso de estudio **293**

AL	página	UE	página
Argentina	294	Austria	309
<i>Bolivia</i>	---	Eslovenia	310
Brasil	294	Eslovaquia	312
Colombia	296	Finlandia	313
Costa Rica	297	Holanda	315
Ecuador	300	Italia	317
Guatemala	303	Letonia	318
<i>Honduras</i>	---	Lituania	321
México	304	Polonia	323
Nicaragua	304	Portugal	324
Paraguay	305	Rumanía	324
Perú	306	España	325
		ICE	326

Anexo 3: La protección de datos **327**

Anexo 4: La verificación y certificación de los apoyos **331**

Anexo 5: Consideraciones y propuestas sobre la IA/ILP en España **333**

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1.	Hipótesis de investigación	62
Tabla 2.	Metodología de investigación	64
Tabla 3.	Casos de estudio	66
Tabla 4	H.1.1.	71
Tabla 5	H.1.2.	83
Tabla 6	Evaluación H.1.	96
Tabla 7	H.2.1.	100
Tabla 8	H.2.2.	106
Tabla 9	Firmas ICRC	112
Tabla 10	Firmas ICE	113
Tabla 11	H.2.2.2.	115
Tabla 12	H.2.3.	125
Tabla 13	Evaluación H.2.	147
Tabla 14	H.3.1.	151
Tabla 15	Balance del análisis jurídico	174
Tabla 16	Balance del análisis empírico	176
Tabla 17	Balance del análisis jurídico y empírico	238
<hr/>		
Gráfica 1	Balance H.1.	99
Gráfica 2	Firmas por porcentaje	109
Gráfica 3	Período de recogida de firmas	111
Gráfica 4	Balance H.2.	149
Gráfica 5	Balance H.3.	152
Gráfica 6	Balance del análisis jurídico	175
Gráfica 7	Balance del análisis empírico	177
Gráfica 8	Balance del análisis jurídico y empírico	239

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AL: América Latina

art.: Artículo

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales

BOE: Boletín Oficial del Estado

BREXIT: *Britain Exit* / Salida de Gran Bretaña de la Unión Europea

CE: Comisión Europea

CEPS: Centre for European Policy Studies

CES: Comité Económico y Social de la Unión Europea

CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

C.O.: Comité Organizador

Comp.: Compiladores

Coord.: Coordinador

Ed.: Editorial

Eds: Editores

Eduskunta: Parlamento de Finlandia

EPC: European Policy Centre

EEMM: Estados Miembros de la UE

EEUU: Estados Unidos

EPRS: European Parliamentary Research Service

ICE: Iniciativa Ciudadana Europea

ICRC: Iniciativa Ciudadana de Reforma Constitucional

IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

IA: Iniciativa de Agenda

IIDH/CAPEL: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

ILP: Iniciativa Legislativa Popular

IPC: Instituciones de Participación Ciudadana

JEC: Junta Electoral Central

LO: Ley Orgánica

MDD: Mecanismos de Democracia Directa

MEP: Miembro del Parlamento Europeo

n.: Número

ONG: Organización No Gubernamental

p.: Página

PE: Parlamento Europeo

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RDP: Revista de Derecho Político

REDC: Revista Española de Derecho Constitucional

REP: Revista de Estudios Políticos

RGDC: Revista General de Derecho Constitucional

Saeima / Seimas: Parlamento de Letonia / Lituania

Sejm: Parlamento de Polonia

(sd): Semidirecto [referido al mecanismo constitucional de Letonia]

TEPSA: Trans European Policy Studies Association

(tp): Traducción propia

TC: Tribunal Constitucional

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

vol.: Volumen

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN

La Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea

Las instituciones de la democracia representativa enfrentan un proceso de descrédito y desafección que ha conducido a la búsqueda de mecanismos que permitan renovarla, especialmente a través de la “innovación democrática”. Sin embargo, el diseño defectuoso o el uso improvisado de algunos de estos instrumentos, han generado nuevos problemas de representación, legitimidad y conexión entre ciudadanía y políticas públicas. En este escenario, esta tesis se centra en un mecanismo de tipo indirecto que en teoría debería de contribuir a paliar la crisis de representación: la **Iniciativa de Agenda**. Pese a su amplia presencia en los ordenamientos jurídicos de América Latina y de la Unión Europea, así como en el debate político actual, es objeto de una muy escasa atención académica.

Conforme a la Iniciativa de Agenda (IA) o Iniciativa Legislativa Popular (ILP), indirecta, un grupo de ciudadanos plantea una propuesta normativa ante el legislador, responsable último de la decisión final sobre esa iniciativa surgida “desde abajo”.

La propuesta no conduce a una decisión vinculante sino que persigue instalar el tema en la agenda pública y parlamentaria mientras delega el resultado final al Parlamento. La IA, entonces, puede resultar idónea a la hora de fortalecer la legitimidad democrática al ofrecer, de una parte, la oportunidad de impulsar iniciativas políticas a los representados y, de otra, al dar a los representantes la posibilidad de informar, debatir y, a la postre, decidir sobre cuestiones de interés público, esto es, de argumentar sobre sus decisiones con la ciudadanía. Adecuadamente configurada, debe de ofrecer un reforzamiento recíproco de los principales actores de la democracia, evitando los efectos de ruptura de la representación que puede originar un referéndum.

No existen, sin embargo, análisis que den cuenta en perspectiva comparada del cumplimiento de estas expectativas. Contamos, apenas, con algunos estudios de caso con resultados divergentes. Para resolver la cuestión sobre la manera en la que podemos perfeccionar el mecanismo, nos planteamos ¿Bajo qué condiciones puede la ILP funcionar como un mecanismo eficiente a la hora de encauzar las demandas ciudadanas y mejorar la calidad de la representación en el sistema político democrático? ¿En qué medida su desempeño depende de los diseños institucionales y/o de los actores involucrados en su desarrollo y/o ejecución? Esto es, ¿qué

condiciones explican los resultados que se obtienen? ¿Cuál es el peso en sus probabilidades de éxito, respectivamente, de los diseños institucionales y de las variables que intervienen en su puesta en marcha y desarrollo posterior? Sobre la base de las experiencias existente, ¿de qué manera podemos perfeccionar el mecanismo?

Desde esta perspectiva, trabajamos la IA/ILP en profundidad, de modo comparado, analizando su diseño jurídico y sus resultados empíricos. El estudio se estructura en tres partes:

i) Estado del arte: analizamos el surgimiento de instituciones de participación ciudadana tales como la Petición y los Mecanismos de Democracia Directa para contextualizar la IA/ILP y plantear sus características específicas. Luego, se analizan los hallazgos planteados por estudios del diseño institucional y la práctica de la Iniciativa de Agenda que permiten identificar sus elementos constitutivos y las variables que influyen en su desempeño.

ii) Marco analítico: en primer lugar, se define qué se entiende como éxito para un mecanismo indirecto como la IA. Postulamos que una AI tiene éxito cuando consigue su efectiva toma en consideración parlamentaria, con inicio de la fase de debate y enmienda, y con independencia de que sea o no aprobada. La efectiva activación del proceso parlamentario es, por tanto, el elemento determinante sobre el que pivota la satisfacción de la función de puente entre ciudadanos y representantes por la que se concibe la ILP. En segundo lugar, para que su alcance permita el cumplimiento de sus fines como canalizadora de las demandas ciudadanas, proponemos que debe responder a tres criterios fundamentales, a saber, ser inclusiva, accesible y eficaz:

- “Inclusiva”: cuanto más abierta sea la IA a los “ciudadanos” sujeto de la activación y las materias de que puede ser objeto, mayor capacidad tendrá para canalizar las demandas ciudadanas y cumplir sus objetivos.

- “Accesible”: el mecanismo tendrá más posibilidades de ser activado en la medida que su diseño institucional facilite su activación en lugar de inhibirla, lo que se refiere a los requisitos formales y otros, como las características del proceso de firma y la posible existencia de una cierta infraestructura de apoyo material y/o técnico a la puesta en marcha del mecanismo.

- “Eficaz”: la propuesta ciudadana debe de acceder al correspondiente tratamiento parlamentario directo -al margen de la voluntad favorable o no del legislador-, sin que

pueda quedar condicionada por el contexto sociopolítico en que se desenvuelva. Como analizamos, este procedimiento debe de verse privilegiado para el caso de la ILP, debiendo de clarificarse el rol en el procedimiento parlamentario de los promotores de las iniciativas, así como los supuestos de desistimiento y decaimiento por fin de la legislatura, junto a la posible existencia de particularidades que den lugar a referéndums, elecciones u otras innovaciones en torno al mecanismo.

iii) Análisis normativo y jurídico: aquí se desarrolla el análisis comparado de la ILP a nivel jurídico y empírico en 25 modelos de AL y la UE: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú; lo mismo que Austria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Holanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía e ICE, a nivel supranacional.

El estudio normativo se complementa con el análisis de las experiencias concretas en el uso del mecanismo, lo que permite contrastar el desempeño de distintos diseños institucionales y valorar otras variables de tipo político. Finalmente, se ofrecen los resultados de la puesta en común de los análisis jurídico y práctico precedentes, se contrastan las hipótesis planteadas y se da respuesta a nuestras preguntas de investigación. Se comprueba como determinados diseños institucionales facilitan una activación exitosa, que contribuye al fomento de la participación ciudadana y favorece el diálogo democrático y la relegitimación de las instituciones de representación.

El texto acaba con un capítulo de conclusiones tendente a ofrecer un modelo de ILP eficiente, que redunde en beneficio mutuo de representantes y representados y, por consiguiente, en la mejora de la calidad del sistema democrático en su conjunto.

Sugerimos que en el presente contexto de erosión del sistema de partidos y generalizada insatisfacción con las instituciones de la democracia representativa, en aras de la mejora del diálogo democrático y una mayor concienciación democrática y cívica, se dote a la Iniciativa de Agenda de un mayor alcance y recursos, máxime, tomando en consideración su carácter indirecto por el que, en última instancia, deciden los representantes democráticamente elegidos por los electores. Asimismo, como mecanismo que debe de posibilitar la participación ciudadana de manera alternativa al referéndum, soslayando los posibles efectos perversos que observamos en la práctica la democracia directa, como se ha visto reflejado en 2016.

SUMMARY

The Agenda Initiative in Latin America and the European Union

The institutions of representative democracy are currently facing a process of discredit and disaffection that has led to the search for mechanisms for its renewal, especially through “democratic innovation”. However, the faulty design or improvised use of some of these instruments has generated new problems of representation, legitimacy and connection between citizens and public policies. In this scenario, this thesis focuses on an indirect mechanism that in theory should contribute to alleviating this crisis of representation: the Agenda Initiative. Despite its wide presence in the legal systems of Latin America and the European Union, as well as in the current political debate, it is the subject of very little academic attention.

According to the Agenda Initiative (AI), or the indirect Popular Legislative Initiative (PLI), a group of citizens present a new legislative proposal for the consideration of the legislators responsible for the final decision on that bottom-up initiative.

The proposal does not lead to a binding decision but rather seeks to raise an issue on the public and parliamentary agenda, while the final outcome is decided by the Parliament. IA can be an ideal way to strengthen democratic legitimacy, on the one hand, by offering the opportunity to promote political initiatives for the citizens and, on the other hand, by giving representatives the opportunity to inform, debate and finally decide on matters of public interest, i.e. to discuss their decisions with the people. With suitable configuration, it should offer a reciprocal reinforcement of the main actors in a democracy, avoiding the rupture effects of representation to which a referendum can lead.

There is, however, no analysis that provide a comparative perspective of the fulfillment of these expectations. We only have some case studies with divergent results. In order to solve the question of how we can improve the mechanism, we ask the question: under which conditions can the PLI function as an efficient mechanism for channeling citizens’ demands, improving the quality of representation in the democratic political system? To what extent does its performance depend on institutional designs and/or the actors involved in its development and/or implementation? Which conditions explain the results obtained? What is the weight in their probability of success, respectively, of the institutional designs and of the

variables that intervene in its implementation and subsequent development? On the basis of existing experience, how can we perfect the mechanism?

From this perspective, we studied the AI/PLI in depth, in a comparative way, analyzing its legal design and its empirical results. The study is structured in three parts:

i) State of the art: we analyze the origins of institutions related to citizen participation such as the Petition and Direct Democracy Mechanisms to contextualize the AI/PLI and present their specific characteristics. Furthermore, we analyze the findings of studies of institutional design and practice of the Agenda Initiative that allow us to identify its constituent elements and the variables that affect its performance.

ii) Analytical framework: firstly, we clarify how success is defined when it comes to an indirect mechanism such as AI. We argue that an AI is successful when it achieves its effective parliamentary consideration at the beginning of the debate and amendment phase, regardless of whether or not it is approved. The effective activation of the parliamentary process is, therefore, the determining element on which depends the satisfaction of the bridge function between citizens and representatives for which the PLI is conceived. Secondly, in order for its scope to allow the fulfillment of its objectives as a channel for citizen demands, we propose that it must meet three fundamental criteria: to be inclusive, accessible and effective.

- “Inclusive”: the more open the AI is to the “citizens” subject to the activation and the themes that can be targeted, the greater capacity it will have to channel citizen demands and to fulfill its objectives.

- “Accessible”: the mechanism will be more likely to be activated provided its institutional design facilitates rather than inhibits its activation . This refers to formal and other requirements, such as the characteristics of the signing process and the possible existence of a certain material and/or technical support infrastructure required for the implementation of the mechanism.

- “Effective”: the citizen proposal must access the corresponding direct parliamentary process -regardless of whether the legislator favors it or not- without being conditioned by the sociopolitical context in which it operates. As we shall analyze, this procedure should be privileged for the case of the PLI. The role of the promoters of the initiatives in the parliamentary procedure should be clarified, as

well as the cases of withdrawal and declining of the proposals because of the ending of the parliamentary term, together with the possible existence of particularities that give rise to referenda, elections or other innovations around the mechanism.

iii) Legal and normative analysis: comparative analysis of the PLI at the legal and empirical level in 25 models of LA and the EU: Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Paraguay and Peru; as well as Austria, Slovakia, Slovenia, Spain, Finland, the Netherlands, Italy, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Romania and the ECI at the supranational level.

The normative study is complemented by the analysis of concrete experience in the use of the mechanism. This, in turn, allows us to contrast the performance of different institutional designs and to evaluate other types of political variables. Finally, the results of the previous legal and practical analysis are presented, the initial hypothesis is contrasted and our research questions are answered. As will be seen, certain institutional designs facilitate a successful activation that contributes to the increase of citizen participation and favors democratic dialogue and the re-legitimation of the representative institutions.

The text ends with a chapter of conclusions aimed at offering an efficient PLI model that results in the mutual benefit of representatives and those represented and, consequently, in the improvement of the quality of the democratic system as a whole.

We suggest that, within the present context of erosion of the party system and widespread dissatisfaction with the institutions of representative democracy, and in order to improve democratic dialogue and to achieve a greater democratic and civic awareness, the Agenda Initiative should be given a greater scope and more resources, especially, when considering the indirect nature by which, ultimately, it is the representatives -democratically elected by the electors- who decide. Also, this mechanism should enable citizen participation as an alternative to the referendum, avoiding the possible perverse effects that we observe in the practice of direct democracy, as occurred in 2016.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones de la democracia representativa enfrentan un creciente proceso de descrédito y desafección del que dan cuenta los descensos de participación electoral y afiliación política y sindical, el auge de protestas ciudadanas y organizaciones de corte populista y antisistémico y la negativa evaluación de partidos políticos e instituciones democráticas evidenciada por los estudios de opinión.

En América Latina (AL), el Latinobarómetro¹ pone de relieve una desconfianza en las instituciones democráticas que tiende a aumentar. En 2015, partidos políticos, gobierno y parlamento recibían el apoyo medio del 30% de la sociedad latinoamericana (respectivamente, 20%, 33% y 37%), muy por debajo del 69% de la iglesia y del 45% de media de bancos, medios de comunicación y fuerzas armadas.

Dentro de la Unión Europea (UE), el Eurobarómetro² refleja un acusado descenso en la confianza en parlamentos y gobiernos nacionales, desde la media del 42% de septiembre de 2007, momento del inicio de la actual crisis financiera global, hasta el 27,5% de julio de 2016 (con un mínimo del 24% en agosto de 2013). Para la UE como institución, la tendencia es incluso más acusada, con una caída para el mismo período del 57% al 33%; al tiempo que la participación en las elecciones al Parlamento Europeo (PE) no deja de descender desde el 63% de 1979 al 42,6% de 2014.

El nivel de desconfianza institucional es, por tanto, comparable a uno y otro lado del Atlántico. Paralelamente, una creciente amalgama de siglas y líderes políticos de toda tendencia política cabalga a lomos de la cada vez mayor masa de los desencantados con el sistema. En AL cabe referir casos como los de “Cambio 90”, que llevó a la presidencia de Perú a Alberto Fujimori (1990-2000), o “Movimiento V República” (actual Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV), que en 1999 condujo a Hugo Chávez a la presidencia que en la actualidad sustenta su sucesor Nicolás Maduro; junto a otros como “Movimiento al Socialismo” de Evo Morales en Bolivia o “Alianza País” de Rafael Correa en Ecuador, respectivamente, presidentes desde 2006 y 2007.

¹ Latinobarómetro “La Confianza en América Latina 1995-2015”: http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf

² Eurobarómetro n. 85 julio 2016: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/S_TANDARD/surveyKy/2130 p. 14

En Europa, se trata de un fenómeno más reciente pero en auge en la práctica totalidad de países, que podría verse fortalecido tras la victoria de TRUMP en los Estados Unidos (EEUU) en noviembre de 2016. Entre las organizaciones más representativas, cabe mencionar los ultraderechismos del Frente Nacional de Francia (*Front National*, FN, primera fuerza política en los últimos comicios europeos y municipales de 2014 y regionales de 2015),³ del Partido de la Libertad de Austria (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ, tras ganar la primera vuelta de las presidenciales de 2016, pierde en segunda vuelta con el 48,3% de apoyos) o del Partido por la Libertad de Holanda (*Partij voor de Vrijheid*, PVV, situada en las encuestas como primera fuerza para las elecciones del próximo marzo de 2017).⁴ Lo mismo que los populismos del Partido de la Independencia del Reino Unido (*United Kingdom Independence Party*, UKIP) o del italiano Movimiento 5 Estrellas (*Movimento 5 Stelle*), ambos por encima del 25% de voto. En el otro extremo ideológico, los casos de la Coalición de la Izquierda Radical en Grecia (*Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς*, Sýriza) o de Podemos en España.

Al margen de su posible adscripción ideológica, como refieren WELP y SERDÜLT, los populismos de nuevo cuño “comparten la denuncia de la elite política anterior y del conjunto de los partidos políticos tradicionales como traidores a los intereses populares, para presentarse a sí mismos, a los nuevos gobernantes, como verdaderos representantes de esos intereses.”⁵ Para LARIOS PATERNA “las carencias participativas de la democracia actual se derivan del predominio exclusivo de las instituciones de democracia representativa y del monopolio de los partidos en el proceso de formación de la voluntad estatal.”⁶ El papel de intermediación de los partidos tradicionales se sitúa en el ojo del huracán por su creciente incapacidad para conectar con la ciudadanía, agravada en contextos de crisis económica y/o sociopolítica como el actual y, entre otros factores, por el difícil ejercicio de la pedagogía política en la nueva era de la comunicación digital.

³ CAÑAS, G., EL PAÍS (7 de diciembre de 2015): *Le Pen afianza a la ultraderecha como el primer partido de Francia* http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/06/actualidad/1449433559_186847.html

⁴ RACHIDI, I., EL MUNDO (29 de noviembre de 2016): *La extrema derecha se consolida en Holanda con un nuevo partido anti-inmigración* <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/29/583d8841468aeb2d168b4580.html>

⁵ WELP, Y. y SERDÜLT, U. (Eds.) (2008): *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, p. 33.

⁶ LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Congreso de los Diputados, Madrid, p. 240.

Esta crisis político-institucional genera un creciente ejercicio teórico-práctico de reformulación de la representación por medio de la “innovación democrática”, como la denomina SMITH,⁷ en particular, por medio del análisis y uso de las denominadas Instituciones de Participación Ciudadana (IPC). Para CONTRERAS CASADO,⁸ su importancia en la conformación de la voluntad política resurge desde la crítica a la “democracia de partidos” en la que ha derivado la democracia liberal clásica.

En este sentido, el Latinobarómetro de 2006, apuntaba ya antes de la crisis a como los ciudadanos han ido cambiando su manera de participar, alejándose de los partidos políticos y las formas convencionales en favor de sistemas de cambio más rápidos y efectivos. Según este informe: “Esto, más que un proceso de inestabilidad democrática, indica dos fenómenos. Por una parte, la disposición de los ciudadanos de involucrarse en los procesos en los cuales les parece pueden influir, es decir, donde sus acciones son percibidas como eficaces. Por otra parte, indica cierto grado de fracaso por parte de las instituciones de interpretar las demandas de estos electores. En otras palabras, hay demandas democráticas y faltan canales para expresarlas.”⁹

En definitiva, como consecuencia de una metamorfosis democrática y social de cierta profundidad y tendente a permanecer en el tiempo,¹⁰ se produce una creciente demanda de participación en los procedimientos legislativos y de gestión pública que da origen al establecimiento, consolidación y desarrollo de nuevas fórmulas de participación.¹¹ Desde una visión de los movimientos sociales entendidos con TARROW como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los

⁷ SMITH, G. (2009): *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, *Theories of Institutional Design*, Cambridge University Press. p. 1.

⁸ CONTRERAS CASADO, M. (1997): *Parlamento y participación directa de los ciudadanos*. Anuario jurídico de La Rioja, n. 3, pp. 217-231.

⁹ Latinobarómetro 2006, p. 23.

¹⁰ MANIN, B.: *Metamorfosis de la representación*. En DOS SANTOS, M. (ed.) (1982): *¿Qué queda de la representación política?* CLACSO, p. 40; CAIN, B.: DALTON, R. y SCARROW, S. (2004): *Democracy transformed?: expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. En *Journal of Democracy*, Vol. 15, n° 1, pp. 124-138; DALTON, R., BÜRKLIN, W., y DRUMMOND, A. (2001): *Public Opinion and Direct Democracy*. En: *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4; RUTH, S., WHITEHEAD, L., y WELP, Y. (Eds.) (2017): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press; LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D. (Eds.) (2014): *Democracias en Movimiento*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

¹¹ Ejemplos de estas nuevas formas de participación los encontramos en WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México.

proponentes y las autoridades.”¹² Es pues una crisis de la representación política más que de la política en sí misma, como se aprecia por la creciente presencia en las calles y en el compromiso con nuevas formas de hacer política como las ONG.

Asistimos, en definitiva, a una reedición de la crisis del parlamentarismo que hace cerca de 100 años denunciara KELSEN en su *Esencia y valor de la democracia*¹³, agudizada por la crisis socioeconómica, los medios de masas, las redes sociales y la marketización de la política. Desde entonces, nuestro sistema democrático ha experimentado notables avances, como la universalización del voto, el refuerzo del control parlamentario o la inclusión de las minorías. Pero ¿qué necesitan en la actualidad las instituciones democráticas para que la sociedad contemporánea confíe en ellas?

Distintas organizaciones internacionales plantean la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, tal y como sugieren la Comisión Europea (CE)¹⁴ o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹⁵

De manera semejante a la AL de la tercera ola de reformas constitucionales de los 90, el Proyecto de Tratado Constitucional para la UE aspiraba, a inicios del Siglo XXI, a salvar la creciente distancia entre instituciones y ciudadanos. Una situación que se agudiza con la crisis financiera del verano de 2007 y la creciente pérdida de centralidad de los partidos tradicionales. La injusticia económica aparece ahora como parte frontal de un problema que tiene debajo de sí una crisis política de democracia representativa, tal y como plantea CHOMSKY en *Ocupar Wall Street*.¹⁶

¹² TARROW, S. (1988): *El poder en movimiento*. Ed. Alianza, Madrid, 1998. p. 26.

¹³ KELSEN, H (1920): *Esencia y valor de la democracia*. Ed. Labor, Barcelona, 1932.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001. COM (2001) 428 final, Diario Oficial C 287 de 12.10.2001. Cuando advierte que: “los ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos (...) Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean (...) Las Instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos.”

¹⁵ CALDERÓN, F. (Coord.) (2012): *La protesta social en América Latina*. Cuadernos de Prospectiva Política 1. Papep, PNUD, Siglo XXI, BBAA, p. 34. Cuando dice que: “el progreso democrático podría evaluarse por la capacidades de las sociedades para lograr una mayor convergencia entre inclusión social y participación política, y por la capacidad deliberativa que el pluralismo preexistente en nuestras sociedades pueda impulsar para convertirse en una fuerza cultural de la democracia misma.”

¹⁶ CHOMSKY, N. (2012): *Ocupar Wall Street*. Ed. Tendencias.

Tanto en la UE como en AL, a medida que crece el desencanto social, gana centralidad el objetivo de mejorar la relación entre ciudadanos y representantes, acercando las preferencias de unos y las actuaciones de los otros. En ambas regiones, aunque no en todos los países, se observa una incorporación creciente de mecanismos y experiencias de participación ciudadana.

Sin embargo, estos mecanismos no siempre vienen acompañadas de diseños y prácticas institucionales que les otorguen la eficacia deseable. De esta manera, contra la función para la que son concebidos, el acoplamiento defectuoso de voluntad ciudadana y fórmulas de participación democrática hace que dejen de cumplir los objetivos que se proponen, reforzando el desapego que pretenden combatir y pudiendo acarrear un aumento del malestar existente, así como la búsqueda de soluciones al margen o a la contra de los cauces democráticos existentes.

Se espera que las IPC permitan a la ciudadanía canalizar sus demandas y reaccionar dentro del marco institucional si bien, apunta WELP,¹⁷ “el errático funcionamiento de estos mecanismos puede echar luz sobre la opción ciudadana de “tomar las calles” y la creciente desconfianza en las instituciones.” De manera tal que “revisar los diseños institucionales y garantizar el cumplimiento de la ley podrían ser instrumentos para mejorar la calidad democrática y la satisfacción de los ciudadanos con sus instituciones.”

En estas circunstancias, consideramos que la articulación eficiente de las IPC puede contribuir a, cuando menos, amortiguar esta creciente desconexión de representantes y representados por medio de fórmulas de diversificación de la iniciativa política frente a su invocación en exclusiva por quien ostenta la representación. Sirven, así, de cauce y estímulo a la participación social, de acuerdo con la multiplicidad de centros de poder propia de las sociedades pluralistas, conforme a la definición del *Diccionario de Política* de BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO.¹⁸ Ahora bien, desde una perspectiva de la participación ciudadana como complemento de la democracia representativa, en el sentido de que “democracia representativa y no representativa no

¹⁷ WELP, Y.: *La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina* Iconos. Revista de Ciencias Sociales. n. 31, Quito, mayo 2008, p. 128

¹⁸ BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G.: *Pluralismo*. En BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G. (1983): *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores, México, pp. 1209-1210. Con fundamento histórico en la teoría de los “cuerpos intermedios” de MONTESQUIEU (1748): *L'esprit des lois*. Édition Édouard Laboulaye, Garnier Frères.

son incompatibles: pero sí es cierto que la segunda puede completar últimamente a la primera, es también cierto que no puede sustituirla.”¹⁹

En el marco de las IPC, la mayor parte del esfuerzo académico se ha orientado, tradicionalmente, hacia el aparentemente mayor impacto de los Mecanismos de Democracia Directa (MDD). Conforme a estos, la ciudadanía -en principio sin mediación- toma decisiones a través del voto en urna. Análisis entorno a la delimitación material de las consultas, quién debe gozar del derecho, cómo garantizarlo o cómo reconciliar las diversas instituciones de decisión y control, son objeto de amplia atención académica además de, en la actualidad, política y mediática.

Varias experiencias recientes (como los Acuerdos de Paz en Colombia o el BREXIT en el Reino Unido) ponen de relieve el frentismo y las consecuencias indeseables que puede generar la búsqueda de respuestas binarias a problemas complejos, en particular, por su utilización improvisada. Si bien su diseño cuidadoso puede contribuir a la mejora de la democracia representativa, algunos estudios evidencian que siempre se requiere de la acción gubernamental para su adecuada aplicación, siendo a los gobernantes a quienes al final corresponde administrar las decisiones.²⁰

Frente a los modelos de tipo directo, aquellos otros mecanismos de participación de tipo indirecto, esto es, que no concluyen con un voto en urna sino que trasladan a la autoridad competente -generalmente parlamentaria- la decisión final sobre una determinada propuesta ciudadana, vienen recibiendo un tratamiento colateral y accesorio. Estas instituciones de participación indirecta parecen responder mejor a la idea de la democracia entendida como conversación inclusiva y extendida en el tiempo, revalorizando el valor del diálogo para alcanzar decisiones justificables y posibilitando el debate que se echa en falta en algunas consultas refrendatarias.

Entre el conjunto de instituciones de innovación democrática de tipo indirecto, diseñadas para incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso legislativo, nos proponemos estudiar aquí la denominada **Iniciativa de Agenda**. Se trata de un mecanismo con amplia presencia en los ordenamientos y en el debate político actual pero, sin embargo, objeto de una muy escasa atención académica.

¹⁹ BOBBIO, N. (1977): *Democracia representativa y teoría marxista del Estado*. Ed. Sistema, p. 27.

²⁰ En este sentido, el análisis realizado en California por GERBER, E. *et. altri* (2001): *Stealing the initiative. How State government respond to Direct Democracy*. Prentice Hall, New Jersey.

Conforme a la Iniciativa de Agenda (IA) o Iniciativa Legislativa Popular (ILP), indirecta -a lo largo del texto utilizaremos indistintamente ambas denominaciones a no ser que se precise otra cosa-, un grupo de ciudadanos plantea ante el legislador una propuesta normativa, dejando en sus manos la decisión final sobre esa iniciativa surgida “desde abajo”. El proponente no alcanza una decisión vinculante respecto de su proposición si no que delega el resultado final a un órgano de representación, reforzando el diálogo con este.

Conforme a la definición original de KELSEN, “consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento.”²¹ Para ZOVATTO, se trata del “derecho de los ciudadanos de presentar proyectos para reformar las leyes o la Constitución tras la recolección de un número suficiente de firmas.”²² Puede ser formulada o no, en cuyo caso vendría acompañada de un proyecto de ley.²³ ARAGÓN REYES precisa que se trata del “acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento (...) a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas.”²⁴

CASTELLA ANDREU²⁵ sugiere la oportunidad de dotar a la ILP de un mayor relieve en un contexto de partidos e instituciones consolidadas como el español. Para CONCHA CANTÚ la ILP “en la actualidad incide y puede ser estudiada bajo el enfoque de problemas y debates contemporáneos, como son el relativo a la crisis del principio representativo o la discusión de los derechos ciudadanos.”²⁶

A nuestro modo de ver, la IA puede resultar idónea a la hora de fortalecer la legitimidad democrática al ofrecer, de una parte, la oportunidad de impulsar iniciativas políticas a los representados y, de otra, al dar a los representantes la

²¹ KELSEN, H (1920): *Op. Cit.*, pp. 65-66.

²² ZOVATTO, D.: *Instituciones de democracia directa en América Latina*. En: PAYNE, M. et al. (coords.) (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 242.

²³ ZOVATTO, D. (2010): *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010*. Revista de Sociología, n. 24, 2010, p. 93.

²⁴ ARAGÓN REYES, M.: *La iniciativa legislativa*. REDC, n. 16, 1986, p. 288.

²⁵ CASTELLA ANDREU, J. M. (2016): *Ante una posible reforma constitucional: el referéndum y la participación ciudadana*. GEDECO, Universidad de Barcelona., p. 9.

²⁶ CONCHA CANTÚ, H. A. (2013): *Iniciativa Legislativa Popular*. UNAM, p. 17

posibilidad de informar, debatir y, a la postre, decidir sobre cuestiones de interés público, esto es, de argumentar sobre sus decisiones con la ciudadanía.

Se trata de un mecanismo que, adecuadamente configurado, debe de ofrecer un reforzamiento recíproco de los principales actores de la democracia, evitando los efectos de ruptura de la representación que puede originar el referéndum.

No existen, sin embargo, análisis que den cuenta en perspectiva comparada del cumplimiento de estas expectativas. Contamos, apenas, con algunos estudios de caso con resultados divergentes. Esto conduce a que nos planteemos nuestra pregunta de investigación: ¿Bajo que condiciones puede la ILP funcionar como un mecanismo eficiente a la hora de encauzar las demandas ciudadanas y mejorar la calidad de la representación en el sistema político democrático? Más concretamente, ¿En qué medida su desempeño depende de los diseños institucionales y/o de los actores involucrados en su desarrollo y/o ejecución? En otras palabras ¿Cuál es el peso en sus probabilidades de éxito, respectivamente, de los diseños institucionales y de las variables que intervienen en su puesta en marcha y desarrollo posterior? Sobre la base de las experiencias existente, ¿de qué manera podemos perfeccionar el mecanismo?

Desde esta perspectiva, en el contexto de una notable falta de literatura científica (más allá de algunos estudios de caso que desarrollaremos en el análisis del “Estado del Arte” que sigue), trabajaremos la ILP en profundidad, de modo comparado, registrando su marco jurídico y empírico junto con la discusión en torno a un mecanismo pendiente de múltiples análisis y con amplias posibilidades para la mejora de la calidad de la representación.

El estudio se estructura en tres partes: i) estado del arte, en el contexto de la vinculación de la ILP con el Derecho de Petición y los MDD, a fin de aclarar su marco teórico, definición e historia; ii) marco analítico, con referencia a los objetivos, pregunta e hipótesis de investigación, metodología y casos de estudio; y iii) análisis comparado de la ILP, jurídico y empírico, en una selección de países de AL y la UE.

El texto acaba con un capítulo de conclusiones, resultado de la puesta en común de los análisis jurídico y práctico precedentes, tendentes a dar respuesta a nuestras preguntas de investigación, contrastar las hipótesis planteadas y, finalmente, ofrecer un modelo de ILP más inclusivo, accesible y eficaz, en definitiva, eficiente, que redunde en beneficio mutuo de representantes y representados y, por consiguiente, en la mejora de la calidad del sistema democrático en su conjunto.

1. ESTADO DEL ARTE

Conforme a la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, art. 21.1, “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”²⁷, principio idéntico al que recoge la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (art. 23.1.a).²⁸

Ahora bien, para la mejor categorización de las Instituciones de Participación Ciudadana (IPC), debemos diferenciar la Iniciativa de Agenda (IA) tanto del Derecho de Petición como de los Mecanismos de Democracia Directa (MDD).

Las diferencias entre estas tres categorías de IPC resultan claras desde la perspectiva histórica así como por su configuración jurídica actual y, lo que es más relevante, por el tipo de resultado que cabe esperar de cada uno de ellos, ahora bien, se difuminan en el tratamiento doctrinal que reciben.

Para un visión más clara de cada una de estas instituciones de participación, desarrollaremos su diferenciación siguiendo el hilo de una evolución histórica que se inicia con la aparición remota y difusa de la Petición, pasando por el surgimiento, en el período revolucionario francés, de los mecanismos de tipo directo y su posterior evolución hasta los que denominamos como mecanismos de agenda, con la ILP como principal instrumento y objeto de nuestro subsiguiente análisis.

1.1. ANTECEDENTES

El Derecho de Petición

A la hora de analizar el origen histórico, evolución y régimen jurídico del Derecho de Petición,²⁹ encontramos el mayor rigor y claridad expositiva en el análisis que para la *Revista de Derecho Político* (RDP) realiza GARCÍA CUADRADO en 1991, para

²⁷ NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En: Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. París, 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

²⁸ CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969): *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José (Costa Rica), 22 de noviembre de 1969 https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

²⁹ Algunos de los estudios más recientes en España surgen a raíz de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, por la que se reforma la Ley de 22 de diciembre de 1960. *Vid.* GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J. F. (2002): *Derecho de petición: comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*. Ed. Civitas, Madrid; o REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho de Petición*. RDP, n. 53, 2002, pp. 75-130.

quien lo más probable es que “apareciese en Europa poco después del asentamiento de los pueblos germánicos en los territorios del Imperio Romano”³⁰ así, en los siglos VI-VII comenzaría a practicarse ante los reyes el ahora llamado Derecho de Petición.

Extendido como derecho reconocido a los súbditos por los diversos reinos cristianos de la Europa continental en la época en que surgen las primeras Asambleas, por ejemplo, en Francia desde Capeto (987-996) y con mayor claridad con Luis IX (1226-1270) o en España a partir del Siglo XII, numerosos testimonios confirman la vigencia de esta práctica de dirigirse al rey en demanda de justicia, gracia o auxilio.

En Inglaterra, también desde antiguo corresponde al rey la función jurisdiccional a la que parece referirse ya en 1215 la *Magna Charta* (art. 40) y, con mayor claridad, desde 1305, cuando los representantes de los condados y villas acudían al Parlamento con peticiones al rey. Con los artículos de la Cámara de los Comunes aprobados por Enrique IV (1399-1413) se introduce la práctica de presentar peticiones redactadas en forma de proyecto de ley que el rey debía limitarse a aceptar o rechazar sin modificación. Finalmente, el mecanismo se plasma, con valor legislativo, en la *Petition of Rights* de 1628 y en el *Bill of Rights* de 1689 (art. 5).

En la actualidad, se puede definir como la facultad de toda persona de dirigirse a los poderes públicos para darles a conocer un hecho o un estado de cosas y reclamar su intervención. Conforme a la definición clásica de PÉREZ SERRANO, la petición “autoriza para dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales.”³¹

Se trata de uno de los derechos constitucionales con mayor tradición histórica que, como en la Constitución española de 1978, suele recibir el mayor rango en cuanto a garantías se refiere, incluido en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I de la Constitución española de 1978, lo que MARTÍN RETORTILLO³² denomina el *Sancta Sanctorum* del texto constitucional. Esto, más allá de su origen remoto y de lo denostado de su consideración en el momento actual. Resulta significativo el relatorio

³⁰ GARCÍA CUADRADO, A. (1991): *El derecho de petición*. RDP, n. 32, p. 124.

³¹ PÉREZ SERRANO, N. (1976): *Tratado de Derecho político*. Ed. Civitas, Madrid, p. 670.

³² MARTÍN RETORTILLO, L. (1984): *Materiales para una Constitución*. Ed. Akal, Madrid, p. 171.

que hace GARCÍA CUADRADO³³ de la valoración que recibe por parte de la doctrina, en tanto que: “auténtica reliquia histórica” o “simple desahogo de desahuciados (...) válvula que se abre a arbitristas y como expansión de extravagantes”³⁴, “el más inofensivo de los derechos”³⁵, “tan vacío como el derecho de escribir cartas o el de entonar canciones”³⁶ o “derecho perfectamente inútil.”³⁷

En España, la Petición aparece recogida en el art. 29.1 de la Constitución, en el que se establece que “todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. Conforme a la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, se establece que “no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley” (art. 3). Es decir, cuenta con un carácter supletorio o residual respecto de otros instrumentos de participación o de garantías de derechos.

La LO añade como criterio de inadmisión aquellas “cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial” o las que sobre cuyo objeto “exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismo no haya recaído acuerdo o resolución firme” (art. 8).

Si bien eminentemente individual, el ejercicio de la Petición en forma colectiva se puede confundir con la ILP, así como el que pueda plantearse en forma de propuesta de entrada ante el Parlamento. Sin embargo, la diferencia entre ambos mecanismos es notable: la ILP constituye un acto de impulso legislativo que debería obligar a los órganos a los que se dirige a tomarla a examen mientras que con la petición no se crea

³³ GARCÍA CUADRADO, A. (1991): *Op. Cit.*, pp. 121-122.

³⁴ GARCÍA ESCUDERO, J. M.: *Art. 29. Derecho de petición*. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.) (1984): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978, vol. II*. Ed. EDERSA, Madrid, pp. 246 y 271.

³⁵ PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto y comentarlo*. Madrid, p. 159.

³⁶ PÉREZ SERRANO, N. (1984): *Tratado de Derecho político*. Ed. Civitas, 2ª Ed. Madrid, p. 670. Atribuye la expresión a LAVAND sin citar lugar de procedencia.

³⁷ BASILE, S.: *Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*. En A. PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1980): *La Constitución española de 1978*. Madrid, p. 280.

ningún tipo de obligación. Si bien el régimen jurídico puede diferir de unos países a otros, para el caso español, señala RAMÍREZ JIMÉNEZ que “las Cámaras pueden recibir y las Cámaras, posteriormente, pueden remitir al Gobierno o pueden no hacerlo (...) sólo vincula al Gobierno, a través de una explicación, si así lo exigen las Cortes.”³⁸

Por lo general, las peticiones tienen poca estructura formal y pueden ser tan simples como una carta de un elector a un legislador o funcionario. Esta escasamente regulada si bien existe en prácticamente todos los ordenamientos.³⁹

En definitiva, las diferencias en la forma y en el alcance de peticiones e iniciativas legislativas ponen de manifiesto la distinta naturaleza de estas instituciones. Y, a pesar de sus similitudes, su origen histórico es asimismo ajeno entre ellas. Como veremos a continuación, la ILP aparece como evolución de los MDD que surgen con la ruptura que supuso la revolución francesa, si bien, con características que asimismo la diferencian de este tipo de instrumentos.

La Democracia Directa

Si bien las asambleas de ciudadanos ocupan un importante papel en las comunas medievales o en las ciudades-estado de la Grecia clásica, en el ejercicio de lo que se da en denominar como democracia de la identidad, es a partir del período revolucionario francés (1789-99) cuando los MDD comienzan a abordarse conforme a los parámetros actuales. Esto, en el marco del debate entre la tradición liberal y representativa de MONTESQUIEU (para quien el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo) y la “tradición democrática” de ROUSSEAU (conforme a la que “los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar

³⁸ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1985): *La participación política*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 118.

³⁹ Desde el Tratado de la Unión Europea (TUE, arts. 17 a 22 y 194) o la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (art. 44) hasta la Constitución de Bélgica (arts. 28 y 57), pasando por la Constitución portuguesa (art. 52) la italiana (art. 50) o la Ley Fundamental de Bonn (art. 17). Lo mismo que en AL (art. 23 de la Constitución de Colombia, art. 88 de la de México o art. 66 de la de Ecuador).

Para una perspectiva comparada, *vid.*: ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (1999): *El derecho de petición: estudio en los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, Granada.

nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley”).⁴⁰ En colisión con la tradición contractualista de HOBBS y LOCKE.⁴¹

Según JIMÉNEZ DE CISNEROS,⁴² la negativa del monarca francés a conceder algunas de las peticiones contenidas en el “Cuaderno de Quejas”, última muestra importante del derecho de petición en el antiguo régimen, se encuentra en la raíz, junto con otras causas, de la constitución de la Asamblea Nacional y la puesta en marcha de la Revolución Francesa.

El Derecho de Petición entra pues en declive en la Europa continental, no ya en Inglaterra, dando paso a fórmulas de Democracia Directa como las que conocemos en la actualidad, caso del referéndum.

En esta línea histórica, el art. 6 de la Declaración francesa de 1789 dispone que, dado que “la ley es la expresión de la voluntad general (...) todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o mediante sus representantes, en su formación.” Poco después, la Constitución de 1793, siguiendo la idea de ROUSSEAU, atribuiría una gran importancia a la participación ciudadana siendo, ella misma, adoptada en referéndum (aunque nunca llegaría a ser aplicada).

Según SANTAMARÍA PASTOR⁴³, fue CONDORCET quien desarrolló el más notable intento de conciliar los principios de la democracia roussoniana sobre la necesidad de que la ley fuese expresión de la soberanía popular, con la exigencia de representación que imponía la realidad social del momento.

Con este objetivo, el texto de 1793 diseña un sistema mixto en el que, junto a la existencia de una delegación incondicionada de poder en favor de la Asamblea, se configuran distintas instituciones de democracia participativa como la ILP o *réquisition*, incluida para la reforma de la Constitución, ya entonces con vocación de compatibilidad con las instituciones de democracia representativa.

⁴⁰ ROUSSEAU J. J. (1762): *El Contrato social*. Ed. Istmo, 2004, p. 162.

⁴¹ Como señala CONTRERAS CASADO, M. (1997): *Op. Cit.*, pp. 217-218, la revolución burguesa en Inglaterra había resuelto hacía tiempo el debate entre representación y democracia directa optando por situar al Parlamento en el centro del sistema político.

⁴² JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J. (1980): *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, J. A (1972): *Participación política y democracia directa*. En Estudios de Ciencia política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero, Madrid, pp. 746-747.

Conforme a esta primera concepción de la ILP, los ciudadanos contaban con el derecho de elevar su propuesta al legislativo, si bien, en caso de rechazo, podían instar un referéndum que resolviera el conflicto. En caso de que el electorado rechazase la postura del legislativo, este quedaba obligado a disolverse. La iniciativa para la reforma de la Constitución debía someterse siempre a referéndum (tít. IX, art. 5).⁴⁴

La aplicación constitucional es la más característica del subsiguiente modelo de Suiza, líder indiscutible en el uso de las fórmulas de democracia directa, con origen en la confluencia de las ideas revolucionarias francesas con los *Landsgemeinde* que AUER define como “una especie de cabildo ciudadano originado en el siglo XV, donde todos los ciudadanos varones se juntaban una vez al año en una plaza pública con el propósito de elegir a sus representantes, adoptar las leyes y hacer justicia.”⁴⁵

Suiza adoptaba en 1848 su primera Constitución Federal permitiendo iniciativas y referéndums obligatorios orientados, únicamente, a ratificar o rechazar su reforma completa.⁴⁶ En 1891 era admitida la iniciativa popular para la reforma parcial de la constitución.⁴⁷ Al otro lado del Atlántico, es a partir de 1904 cuando los Estados Unidos de América empiezan a introducir, a nivel de los distintos estados, modelos de iniciativa popular directa aplicada a la legislación ordinaria.⁴⁸

En esta línea, la Constitución de Weimar de 1919 introduciría la ILP como aplicada también a la legislación ordinaria y, como en el proyecto revolucionario de febrero de 1793, la apelación al cuerpo electoral se puede plantear sólo cuando existen diferencias entre iniciativa ciudadana y asamblea legislativa.

⁴⁴ Como señala BIGLINO CAMPOS, P.: *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal*. REDC, año 7, n. 19, enero-abril 1987, p. 80 en “coherencia con el decreto de la Convención, de 21 de septiembre de 1792, en el que en línea con la consideración de la Constitución como contrato social que exigía el consenso de los ciudadanos, se afirmaba “*qu'il ne peut y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple*”.

⁴⁵ AUER, A.: *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (2008): *Democracia directa en Latinoamérica*. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires, p. 242.

⁴⁶ MASSUGÈR, N. y WELP, Y.: *La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana*. En BÁEZ, S. y RÍOS, V. (Coords.) (2013): *Los derechos políticos en el siglo XXI*. Ed. Tirant Lo Blanch, México.

⁴⁷ SERDÜLT, U. (2007): *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*. I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo.

⁴⁸ CRONIN, T. E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press, Cambridge and London; SPIVAK, J. (2004): *'California's recall: adoption of the 'Grand Bounce' for elected officials*. California History, 81 (2), pp. 20-63.

La ILP comienza así a integrarse en el sistema político si bien como vinculada en mayor o menor medida a la figura del referéndum. Estas fórmulas primigenias de iniciativa de tipo directo, analizadas de manera exhaustiva por SERDÜLT y WELP,⁴⁹ sin embargo, no son las que se consolidarían en el constitucionalismo posterior. En todo caso, se evidencia la importancia de la participación ciudadana en la conformación de la voluntad política general, con la intención de mejorar la calidad democrática y, en aquel entonces, el propósito de frenar el uso indebido de las instituciones por parte de intereses privados.

Conforme a la definición de ALTMAN, entendemos por democracia directa: “un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas (...) son un medio de decisión política por medio del sufragio universal y directo.”⁵⁰ Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas) y no el elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo.⁵¹

MIRÓ la define como “conjunto de instituciones políticas por las que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es más participación que intermediación, es una práctica política, una manera de conducirse en el proceso de toma de decisiones políticas. No consiste sólo en que el pueblo podrá tener más poder o podrá compartirlo con las élites políticas, sino en que contribuye a superar el elitismo, incluyendo su forma caudillista y de la desinformación política.”⁵² ABARCA SÁNCHEZ considera que “contribuye a reforzar el régimen democrático y no modifica ni altera sus condiciones actuales; más bien complementa, ya que la

⁴⁹ SERDÜLT, U. y WELP, Y. (2012): Direct Democracy Upside Down. En: Taiwan Journal of Democracy, 8 (1), pp. 69-92.

⁵⁰ ALTMAN, D. (2005): *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* En Política y gobierno, vol. XII, n. 2, CIDE, p. 204.

⁵¹ ARAGÓN REYES, M. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. (2000): *Plebiscito*. En VVAA: *Diccionario electoral* (II). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

⁵² MIRÓ, F. (1995): *Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado*. Boletín Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), Julio-Diciembre, 1995, p.111.

ciudadanía cuenta con mecanismos constitucionales y legales para ejercer sus opiniones y hacerlas vinculantes.”⁵³

Ahora bien, frente a la postura de quienes argumentan a favor de estos mecanismos por cuanto que expresan de mejor manera la voluntad popular, limitan sistemas de intermediación poco democráticos como el *lobby*, permiten a los ciudadanos sentirse más comprometidos con la democracia o evitan problemas de subrepresentación, debemos asimismo registrar la opinión de quienes afirman que la democracia directa puede debilitar el poder de los representantes electos y subrayan como nociva la poca capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas sobre temas complejos, la potencial tiranía de la mayoría sobre la minoría y/o posibles limitaciones a la capacidad de actuación de gobiernos y ciudadanos.⁵⁴

Se plantea como problema inherente, como refiere BIGLINO CAMPOS,⁵⁵ el que permiten que un número restringido de ciudadanos pueda obligar al cuerpo electoral a pronunciarse sobre una materia. En ocasiones, pueden presentar problemas de legitimidad que reduzcan las posibilidades de integración y negociación política. Además, la aplicación efectiva de las decisiones ciudadanas adoptadas de manera directa, esto es, la pureza de su ejecución sin tamizar por la acción gubernamental, parece digno de nuevos análisis como el de GERBER para California.⁵⁶ Para BOAVENTURA DE SOUSA,⁵⁷ las ambigüedades del ejercicio de la democracia directa son inseparables de tensiones y problemas políticos.

Dentro de esta categoría de participación directa, la principal fórmula existente es el referéndum, consulta popular o plebiscito, según las denominaciones. En el caso del referéndum vinculante, los gobiernos se deberían de ver obligados a adoptar la decisión que resulte de la correspondiente elección, mientras que en los de tipo consultivo el resultado puede servir como orientación sin carácter de obligación. Cabe diferenciarlos también en función de quien sea su promotor principal, esto es, si son

⁵³ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Entre la participación y la voluntad política. La Iniciativa Popular y el caso del proyecto de ley Gestión integral del recurso hídrico en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica, Tesis doctoral, p. 151.

⁵⁴ ALTMAN, D. (2005): *Op. Cit.*

⁵⁵ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 84.

⁵⁶ GERBER, E. *et. altri* (2001): *Op. Cit.*

⁵⁷ BOAVENTURA DE SOUSA, S. (Coord.) (2004): *Democratizar la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 53.

obligatorios sobre la base de la legislación existente, si son impulsados por las autoridades (ejecutivo, parlamento o ambos) o si son fruto del impulso ciudadano, entre otras posibles clasificaciones.⁵⁸

En la actualidad, múltiples interrogantes planean sobre el referéndum, en particular, a la vista de casos en los que no se actúa conforme al resultado de la votación refrendataria,⁵⁹ como en Grecia, cuando en julio de 2015 se votó contra un nuevo rescate financiero al país que finalmente se produciría pasado un mes de la votación, aún con el voto en contra en sede parlamentaria de parte de la formación gubernamental (Sýriza). O aquellos otros en los que una votación se repite hasta obtener el resultado deseado por las élites políticas, caso de la reforma constitucional en Venezuela para permitir la elección indefinida del Presidente, votada en dos ocasiones en poco más de una año a pesar del rechazo de la primera elección (2 de diciembre de 2007 y 15 de febrero de 2009) o en varios casos de aprobación de Tratados de la UE en Irlanda o Dinamarca.⁶⁰ O rupturas, pendientes aún de resolverse, como las generadas en el voto en contra de la ratificación de los acuerdos de paz en Colombia el 2 de octubre de 2016⁶¹ o para la salida del Reino Unido de la UE, el denominado BREXIT de 23 de junio de 2016. En una suerte de “democracia delegativa”⁶² a la que los líderes recurren para superar los bloqueos o contrapesos

⁵⁸ Otras clasificaciones pueden responder al tipo de mayoría legislativa necesaria, al número de firmas, etc. Para una visión completa sobre la naturaleza del referéndum y sus distintas categorías *vid.* LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D. (Eds.) (2008): *Democracia Directa en Latinoamérica*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

⁵⁹ CLOSA MONTERO, C.: *La Europa plebiscitaria*. El País, 10 de julio de 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467989642_063678.html

⁶⁰ De hecho, podemos considerar el Tratado de Lisboa como una versión ligeramente descafeinada del Tratado Constitucional para Europa rechazado inicialmente por Francia y Holanda en 2005, sin que haya sido sometido a nueva votación popular. Esta nueva versión del Tratado si sería votada en Irlanda en 2008, con resultado negativo y repetición de la elección en 2009, una situación que ya se había producido en este país con el Tratado de Niza en 2001 y 2002. Antes, también en Dinamarca se debió de repetir la votación para la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 y 1993. Para una explicación del cambio del sentido del resultado en estas votaciones *Vid.*: ÖZLEM ATIKCAN, E. (2016): *Asking the public twice: why do voters change their minds in second referendums on EU treaties?* <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/10/19/asking-the-public-twice-why-do-voters-change-their-minds-in-second-referendums-on-eu-treaties/> A pesar de la repetición de la votación, son claros en su deseo de no incorporarse a la UE tanto Noruega (1972 y 1994) como Suiza (1997 y 2001).

⁶¹ WELP, Y. (entrevista): *Los ciudadanos ¿siempre tienen razón?* Clarín, 17 de octubre de 2016. http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/ciudadanos-siempre-razon_0_1664833516.html WELP, Y y SOTO BARRIENTOS, F.: *El Brexit, el plebiscito por la paz, y los diálogos ciudadanos*. The Clinic, 13 de octubre de 2016 <http://www.theclinic.cl/2016/10/13/columna-el-brexit-el-plebiscito-por-la-paz-y-los-dialogos-ciudadanos/>

⁶² O'DONELL, G. (1994): *Delegative democracy*. *Journal of Democracy* n. 1, vol. 5, pp. 55-69.

impuestos por otros poderes. En algunos casos, impulsados desde las nuevas organizaciones neopopulistas que referíamos en la introducción, como el UKIP o el PVV en el caso del referéndum sobre el Acuerdo de Asociación Ucrania-UE.⁶³

En definitiva, los MMD son herramientas de doble filo que tanto pueden servir para mejorar la calidad democrática como ser instrumentalizados para legitimar decisiones ya adoptadas por unos pocos, evitar divisiones internas en el partido de gobierno, reforzar la popularidad o ahondar en la división del oponente político, en muchos casos, sin evaluar adecuadamente los posibles resultados opuestos (según ALTMAN, de 109 consultas populares impulsadas por autoridades en los últimos 40 años en AL, fueron rechazadas 45, esto es, más del 40%).

A su favor, como registra HEVIA DE LA JARA,⁶⁴ debemos argumentar sobre el potencial educativo de estos procesos, al ser considerados “escuelas de ciudadanía”, transformando a los ciudadanos en sujetos activos y disminuyendo la apatía y desafección ante lo público.⁶⁵ Para CUNILL⁶⁶ estos mecanismos limitan los problemas de sobrerrepresentación permitiendo una mayor participación de los tradicionalmente excluidos.

En todo caso, existe una amplia bibliografía sobre los MDD que va desde el estudio de sus orígenes en el constitucionalismo moderno hasta sus desarrollos más recientes en los ordenamientos de los EEUU, AL, Europa y el resto del mundo, con numerosas perspectivas comparadas y estudios de caso.⁶⁷

⁶³ HERRERO, B., EL MUNDO (6 de abril de 2016): *Los holandeses rechazan en referéndum el acuerdo con Ucrania, poniendo en apuros a la UE* <http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/06/57054316e2704e00608b4633.html>

⁶⁴ HEVIA DE LA JARA, F.: *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. Convergencia, vol. 17, n. 52, enero-abril 2010, México, p. 158.

⁶⁵ ALTMAN, D. (2005): *Op. Cit.*; ZOVATTO, D. (2006): *Op. Cit.*; FLEURY, S.: *Iniciativa popular*. En: AVRITZER, L. y ANASTASIA, F. (coords.) (2007): *Reforma política no Brasil*. PNUD, UFMG, Belo Horizonte; HEVIA DE LA JARA, F.: *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. En: DAGNINO et al. (coords.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

⁶⁶ CUNILL, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

⁶⁷ Además de SERDÜLT, U. (2007): *Op. Cit.* y MASSUGÈR, N. y WELP, Y. (2013): *Op. Cit.*, entre otras para el caso europeo, vid.: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2009): *Referendums and Representative Democracy*. Routledge ECPR; KAUFMANN, B. y WATER, (2004): *Direct Democracy in Europe*. IRI, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina; ULERI, P. V. (2002): *On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non Vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda*. European Journal of Political Research, n. 41(6), pp. 863-883; MOREL, L. (2001): *The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies*. En MENDELSON M. y PARKIN,

1.2. LA INICIATIVA DE AGENDA

Frente a los MDD, el análisis de los mecanismos de tipo indirecto, como la Iniciativa de Agenda, ha sido más limitado. La Constitución de Austria de 1920 inauguró la fórmula consolidada actualmente por la que el mecanismo se limita a la legislación ordinaria sin llevar a referéndum. Este diseño responde a la visión de KELSEN que, con posibles influencias de las constituciones de algunos de los estados austríacos,⁶⁸ reflejaba en el mismo 1920 en su obra *Esencia y valor de la democracia*. Conforme a su definición completa del instituto: “También la llamada iniciativa popular pertenece a las instituciones que, por facilitar una relativa injerencia del pueblo en la formación de la voluntad estatal, deben contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios. Consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento. También esta institución merecería más amplitud de la que se le concede en las Constituciones antiguas y aun en las modernas. Podría, por ejemplo, facilitarse el proceso de la aspiración popular, exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado. Ya que los electores no puedan dar instrucciones obligatorias a sus representantes, debe quedar, por lo menos, la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa.”⁶⁹

KELSEN describe las particulares características que entiende le conceden eficacia a la Iniciativa de Agenda. Unos años más tarde, en su *Teoría general del estado*,⁷⁰ ampliaría el detalle sobre el instrumento poniendo de manifiesto sus diferencias respecto de la Petición y de las iniciativas seguidas de referéndum originales de la Declaración francesa de 1789.

A. (eds.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. Palgrave, New York, pp. 47-64; SETÄLÄ, M. (1999): *Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?* Scandinavian Political Studies, n. 22, pp. 327–340; BJØRKLUND, T. (1982): *The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?* Scandinavian Political Studies, n. 5(3), pp. 237-260; para el caso americano, además de SPIVAK, J. (2004): *Op. Cit.* y CRONIN, T. E. (1989): *Op. Cit.*, referir a ZIMMERMAN, J. (2013): *The Recall. Tribunal of the People*. Suny Press, New York; o BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. (1998): *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Ohio State University Press, Columbus.

⁶⁸ Caso de la de Vorarlberg, Tyrol o Salzburgo, de acuerdo con GIESE, K.: *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T.: *Citizens Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan, 2012, p. 176.

⁶⁹ KELSEN, H (1920): *Op. Cit.*, pp. 65-66.

⁷⁰ KELSEN, H. (1925): *Teoría general del Estado*. Ed. Coyoacan, México, 2008. .

Para GARCÍA MONTERO, la ILP consiste en el “derecho constitucional de un grupo de ciudadanos a presentar proyectos ante el Congreso. Al formar parte de los derechos políticos fundamentales está plasmada a nivel constitucional, aunque su regulación detallada aparece en leyes secundarias. Lo habitual es que se exija un número de adhesiones, que varía según el país, de los ciudadanos con derecho a voto. También existen restricciones en cuanto a las materias que pueden abordar estos proyectos.”⁷¹

Es, pues, el derecho ciudadano de, cumplimentados ciertos requisitos, iniciar un proceso de revisión o propuesta de ley o enmienda constitucional, reteniendo el legislativo su poder de toma de decisión.⁷²

La ILP está pensada para contribuir al desarrollo de la actividad parlamentaria y no como alternativa a la misma, en tanto que mecanismo de participación en la formación de la voluntad estatal, conducente a que el acuerdo de ley tenga lugar en cooperación con los ciudadanos. El mecanismo goza pues de un carácter participativo y constructivo,⁷³ por el que se pretende perfeccionar y complementar el modelo representativo.⁷⁴ Refiere SCHMITT en su *Teoría de la Constitución* el carácter extraordinario de la “legislación popular” en tanto que “prácticamente imposible como procedimiento normal de legislación en un Estado moderno.”⁷⁵ Sentido también de la doctrina del TC cuando señala que “aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser en todo caso excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución en el que priman los mecanismos de democracia representativa.”⁷⁶ .

⁷¹ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *El procedimiento legislativo en América Latina*. América Latina Hoy, diciembre, vol. 38, Universidad de Salamanca, p.24.

⁷² IDEA (2008): *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo, p. 10 y 84; o NAMORADO URRUTIA, P.: *Iniciativa legislativa popular*. En BERLÍN VALENZUELA, F. (Coord.) (1997): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, p. 503.

⁷³ CAMPS, F. (1997): *Iniciativa legislativa popular*. Ed. Mediterrània, Barcelona, p. 25.

⁷⁴ MARCO MARCO, J. J. (2009): *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*. RGDC, n. 8, p. 6.

⁷⁵ SCHMITT, C. (1928): *Teoría de la Constitución*. Ed. Alianza, Madrid, 1996, p. 253.

⁷⁶ Sentencia TC 119/1995, fundamento jurídico tercero: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1995-19927.pdf> y STC 76/1994, fundamento jurídico 3: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1994-8325.pdf>

Para SETÄLÄ y SCHILLER⁷⁷ se trata de un compromiso entre detractores y defensores de la democracia directa, facilitando la participación ciudadana sin entrar en conflicto con la soberanía parlamentaria. Y, como señala CHAMBERS,⁷⁸ parece más fácilmente aceptable para aquellos escépticos con el referéndum y que confían en la capacidad de las instituciones parlamentarias a la hora de adoptar decisiones.

Para DE VEGA⁷⁹ el referéndum actúa como “la brida que sujeta al corcel legislativo, mientras la iniciativa se presenta como la espuela que lo azuza y lo golpea”, a lo que añade que “si el referéndum actúa como freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas, la iniciativa popular, por el contrario, aparece como acicate.”

La ILP, por tanto, aspira a colocar un determinado asunto en la agenda política, requiriendo de una autoridad electa, normalmente el legislativo, para su toma en consideración y/o actuación específica respecto de la propuesta concreta.

Aun habiendo quien, como GARCÍA CUADRADO, entienden que no hay dificultad para aceptar que la iniciativa de agenda “no es otro que el ejercicio secular, como nueva praxis, del derecho de petición en sentido amplio”⁸⁰, por nuestra parte, a pesar de sus múltiples puntos en común y conforme al relato histórico hasta aquí expuesto, coincidimos con BIGLINO CAMPOS⁸¹ a la hora de considerar la Iniciativa de Agenda como evolución de los MDD surgidos del período revolucionario francés, en ruptura con la petición, más que como continuación de esta última.

Para esta autora, en su imprescindible artículo *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal* de 1987, la proximidad entre ILP y derecho de petición se pone de manifiesto en el hecho de que ambas son instituciones de democracia participativa, lo que habría motivado que algunos sectores doctrinales identifiquen ambas figuras, desde la perspectiva de considerar la ILP como evolución histórica de

⁷⁷ SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan. p. 4

⁷⁸ CHAMBERS, S.: *Constitutional Referendums and Democratic Deliberation*. En MEDELSON, M. y PARKIN, A. (eds.) (2001): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation Referendum Campaigns*. Basingtoke, Plagrave Macmillan, pp. 231-255.

⁷⁹ VEGA (de), P. (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 121. (Recogido por CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson-Civitas, Navarra.)

⁸⁰ GARCÍA CUADRADO, A. (1991): *Op. Cit.*, p. 149. Lo mismo que, entre otros, RUIZ DEL CASTILLO (1939): *Manual de Derecho Político*. Instituto Editorial Reus, Madrid, pp. 417-418, citado por el primero, al considerar que es la petición la que “ha engendrado el derecho de iniciativa en el orden legislativo.”

⁸¹ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*

la petición.⁸² Frente a aquellos que las distinguen, caso de POSADA,⁸³ quien “señalaba la semejanza entre ambas instituciones, pero remarcaba las diferencias que existían entre ellas especialmente por los distintos efectos que provocan.”⁸⁴

Por lo analizado hasta ahora, podemos afirmar que la IA cuenta con una naturaleza distinta de la petición y de los mecanismo de democracia directa, en tanto que “*tertium genus*”⁸⁵ o “eslabón intermedio”,⁸⁶ a medio camino entre ambas.

Desde nuestra perspectiva, se trata de un mecanismo que, adecuadamente configurado, debe de ofrecer un acercamiento recíproco de los principales actores de la democracia, evitando los posibles efectos de ruptura de la representación que puede originar el referéndum, reforzando sin erosiones la conexión mutua de ambas esferas. Como dice ABARCA SÁNCHEZ “se requiere de acuerdos y otros apoyos, por lo que el Estado se ve fortalecido con este tipo de instituciones.”⁸⁷ Promoviendo además un mayor involucramiento ciudadano en la vida política y una democratización de la agenda pública, alentando la cultura cívica y actuando de catalizador del diálogo democrático ciudadanos-instituciones con resultados inevitablemente representativos

Retomando el hilo conductor de los hechos que aquí repasamos de manera sucinta, parece claro que primero fue la petición al monarca y sus sucesivas variantes, hasta su institucionalización como derecho, después vendría la revolución francesa de la mano del referéndum y la iniciativa constitucional directa en Suiza para, finalmente, conforme al diseño keynesiano, incorporar la Iniciativa de Agenda a nuestra tradición legislativa. Desde esta perspectiva, el derecho de petición está en el origen de las IPC en su conjunto, ya se manifiesten de manera directa o indirecta. Cada una de ellas, petición, referéndum o iniciativa, diferentes en cuanto a la naturaleza de la participación que promulgan, su forma y alcance, si bien entrelazadas por sus vínculos históricos y el objeto común de procurar la incorporación ciudadana en la toma de decisiones.

⁸² SPAGNA MUSSO (1958): *L'iniziativa legislativa nella formazione delle leggi italiane*. Jovene, Nápoles.

⁸³ POSADA, E. (1916): *Tratado de Derecho político (II)*. Madrid, p. 461.

⁸⁴ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, pp. 92-93.

⁸⁵ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 5.

⁸⁶ CASADO PALLARES, J. M. (1928): *La iniciativa, el referendium y el recall*. Tesis doctoral, Imprenta de Archivos, Madrid, p. 11. Citado en MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 6.

⁸⁷ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, p. 60.

Innovaciones en el ámbito de la ILP

Al margen de la configuración tradicional de la ILP, debemos valorar la existencia de otros resortes formales e informales de participación ciudadana que aportan pistas a fin de proferir al mecanismo tradicional de una mayor eficiencia. Encontramos formulas participativas indirectas en Austria (iniciativas ciudadanas parlamentarias), Brasil (sugestiones legislativas y comisión de legislación participativa), Costa Rica (oficina de iniciativa popular) y Nicaragua (consejos nacionales sectoriales), en algunos casos, con resultados equivalentes o superiores a los de la propia ILP. WELP y WHITEHEAD alguna de ellas en tanto que innovaciones “capaces de llenar el vacío entre los ciudadanos y sus representantes, un vacío que a veces corre el riesgo de deslegitimar estructuras políticas que son formalmente democráticas, pero que a menudo no son vistas como tales.”⁸⁸

De manera sucinta, abordaremos estas innovaciones en la parte final de nuestro análisis jurídico, en tanto que parte de un ecosistema de participación ciudadana con posibles efectos sobre el instituto objeto de nuestro análisis, lo mismo que a nivel empírico en relación con cada caso nacional concreto.

⁸⁸ WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Op. Cit.*, p. 16

Análisis de la doctrina sobre la Iniciativa de Agenda⁸⁹

Los estudios sobre la IA/ILP se han centrado fundamentalmente en el análisis de casos, con un predominio del normativo sobre el empírico. Su lectura y sistematización da base al posterior modelo de análisis y elaboración de hipótesis.

Varios aspectos permiten sistematizar la discusión presente en la literatura, a saber: 1. la capacidad de la iniciativa para canalizar las demandas ciudadanas que el parlamento no está contemplando (lo que denominamos “inclusividad”); 2. las posibilidades efectivas que tiene la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil de activar el mecanismo (lo que denominamos “accesibilidad”), y 3. las posibilidades de que las iniciativas tengan éxito instalando temas en la agenda (eficacia parlamentaria).

Estos tres elementos tienen una dimensión normativa (la que se infiere de los diseños institucionales) y una dimensión política (relacionada con la capacidad de organización de la sociedad y el cumplimiento de las leyes). A continuación se organiza la discusión presente en la literatura sobre la base de estos tres ejes.

1. La inclusividad. Nuestra revisión nos conduce a plantear que la inclusividad del mecanismo refiere, en el aspecto normativo, a dos elementos principales: el sujeto o los sujetos que pueden activar una IA y los temas sobre los que la misma puede tratar.

HEVIA DE LA JARA, en su análisis pionero sobre la IA en AL, considera que “la mera presencia de este mecanismo representa un estímulo para mejorar la calidad del proceso parlamentario y permite mejorar su control y vigilancia por parte de la ciudadanía.”⁹⁰ Ahora bien, para RUIZ ROBLEDO “no son las cuestiones técnicas, de procedimiento, las decisivas para que resulte un efectivo mecanismo de participación, sino que haya asuntos que realmente interesen a la ciudadanía.”⁹¹

⁸⁹ Agradecer las recomendaciones de los evaluadores externos, SERDÜLT, U. y MÉNDEZ, M., que incorporo en la redacción de este análisis de la doctrina sobre la Iniciativa de Agenda.

⁹⁰ HEVIA DE LA JARA, F. (2010): *Op. Cit.*, p. 170.

⁹¹ *Vid.* PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. p. 107.

Sujetos. Tiende a considerarse que el derecho de iniciativa legislativa reside en el electorado, sea por medio de los representantes en Parlamento y/o Gobierno o por medio de la ILP. Se trata de una visión coherente con el sistema representativo, toda vez que los iniciadores legislativos habituales -Gobierno y/o Parlamento- están legitimados por medio del voto.⁹² Frente a esta visión, sostiene ARANDA ÁLVAREZ que con la ILP “estamos ante un instrumento de participación política, pero no estamos ante el derecho al voto, luego no tienen por qué ser igual las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho”.⁹³ Cabría la posibilidad, como sostiene también CUESTA LÓPEZ,⁹⁴ de que otros individuos distintos de los electores puedan ejercer el derecho activo y/o pasivo a la ILP.

En el proceso de aprobación parlamentaria del Reglamento ICE, numerosas enmiendas apostaban por legitimar su ejercicio a los residentes de terceros países, su final exclusión resulta “particularmente reprochable” para CUESTA LÓPEZ.⁹⁵ El legislador comunitario planteó también llegar más lejos del “elector” en lo relativo a la edad para el derecho al ejercicio de la ILP, que pretendía fijar en los 16 años.

Con referencia al debate doctrinal en Italia, frente a la posibilidad de considerar al “pueblo” como titular de la iniciativa (art. 71 de la Constitución), confirma BIGLINO CAMPOS,⁹⁶ que no parece posible tanto por la naturaleza del mecanismo como por la regulación que han hecho las normas que lo desarrollan.

Refiere RAMÍREZ GALLEGOS el debate generado en Ecuador “sobre la legitimidad del origen de una iniciativa popular proveniente desde un sujeto político que puede presentar propuestas legislativas sin necesidad de recurrir a tal mecanismo.”⁹⁷ Y sus sospechas “respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas

⁹² Esta es la posición que defiende mayoritariamente la doctrina, *vid.*: ASTARLOA VILLENA (2003): *La Iniciativa Legislativa Popular en España*. Teoría y Realidad Constitucional, p. 289.

⁹³ ARANDA ÁLVAREZ, E.: *La nueva ley de la iniciativa legislativa popular*. REDC, n. 78, sept.-dic. 2006, p. 200.

⁹⁴ CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Op. Cit.*, pp. 314-315.

⁹⁵ *Ibidem.*, pp. 413 y 418.

⁹⁶ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 99. En la doctrina italiana se enfrentan dos concepciones distintas, la de los defensores de que el pueblo es el titular efectivo de la iniciativa (BETTINELLI, E.: *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*. En *Il Politico*, n. 3, 1970, p. 597) y la de los que consideran que lo es la fracción del cuerpo electoral que ha ejercitado el acto (BISCARETII, P. (1973): *Derecho constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 421).

⁹⁷ RAMÍREZ GALLEGOS, F.: *El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (comp.) (2014): *Op. Cit.*, p. 249.

“minorías ruidosas” con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva.”⁹⁸

En esta línea, LAFFERRIERE atribuye las ILP exitosas en Argentina a que ningún partido ni dirigente político tradicional se encontrara involucrado, señalando que “el grado de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir el tratamiento de estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible”.⁹⁹

La configuración legal del Comité Organizador, encargado de la defensa y la puesta en marcha una ILP, puede asimismo afectar a la inclusividad del mecanismo al legitimar, en ocasiones, a partidos políticos y otras organizaciones.

Materias. Junto a los sujetos, debemos considerar la posible limitación del interés del mecanismo por exclusiones de tipo material en el ámbito de su desarrollo, una técnica que se observa desde el proyecto de Constitución francesa de 1793. En ocasiones, determinados asuntos se consideran como monopolio de los gobernantes y se restringen del ámbito de la ILP. Se suele argumentar que se trata de materias técnicamente complejas, políticamente controvertidas, de fácil control demagógico u objeto de acuerdos alcanzados en el marco de la responsabilidad internacional del estado. Sin embargo, de posible interés público y sobre los que, en última instancia, corresponde decidir al órgano de representación

Para HEVIA DE LA JARA: “la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea letra muerta.”¹⁰⁰ Para este autor “el desafío aquí es lograr un equilibrio entre las demandas de la ciudadanía - necesariamente heterogéneas y diversas- y las demandas de la clase política.”¹⁰¹

⁹⁸ *Ibidem.*, p. 254

⁹⁹ LAFFERRIERE, E.: *Argentina: la representación como desafío*. En: WELP, Y. y SERDÜLT, U. (Eds.) (2008): *Op. Cit.*, p. 143.

¹⁰⁰ HEVIA DE LA JARA, F (2010): *Op. Cit.*, p 162.

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 169.

Para PÉREZ SOLA, LARIOS PATERNA o VINTRÓ CASTELLS,¹⁰² al ser la ILP una propuesta de tipo no vinculante, este tipo de limitaciones pueden resultar excesivamente restrictivas y escasamente justificables. Para CAMPS¹⁰³ estas exclusiones son reflejo de la desconfianza de las fuerzas parlamentarias en una democracia fuertemente participativa. Es más, pueden conllevar un efecto desmovilizador para los ciudadanos.¹⁰⁴ En el caso de Colombia, el análisis de la ILP realizado por SUÁREZ ANTÓN y WELP¹⁰⁵ refiere como los temas planteados pueden difícilmente asociarse a cuestiones de intereses ciudadano.

Para BIGLINO CAMPOS,¹⁰⁶ compitiendo a la Cámara decidir sobre la propuesta presentada, no resulta aplicable el principio de exclusión que se emplea en ciertos casos de referéndum como el *abrogativo* italiano, por el que se pretenden evitar que ciertas materias se sometan a la decisión popular, desde la perspectiva de que el cuerpo electoral puede no tener en cuenta el conjunto de intereses del Estado.¹⁰⁷

RODEAN¹⁰⁸ relata el debate doctrinal existente en Italia por semejanza respecto al referéndum *abrogativo*. Algunos rechazan que la ILP pueda cubrir materias excluidas del instituto referendario,¹⁰⁹ otros interpretan que no todas las leyes de presupuestos y ratificación de tratados deben excluirse, sólo los casos “en los casos de iniciativa “vinculada” que compete al Gobierno”¹¹⁰ o admiten el instituto en materia tributaria y de amnistía e indulto, por la debilidad del argumento en contrario, según el que el pueblo no dispondría de los elementos necesarios para hacer valoraciones

¹⁰² PÉREZ SOLA, N. (1994): *Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n. 84. p. 485; LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *Op. Cit.*, pp. 192-193; VINTRÓ CASTELLS, J.: *Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España*. En PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁰³ CAMPS, F. (1997): *Op. Cit.*

¹⁰⁴ En este sentido, VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 26. Lo mismo que LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *Op. Cit.*, pp. 223-224.

¹⁰⁵ SUÁREZ ANTÓN, O y WELP, Y (2017): *¿Papel Mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia*. Universidad La Gran Colombia. [pendiente de publicación]

¹⁰⁶ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, pp. 108 y 118-120.

¹⁰⁷ CUOCOLO, F. (1971): *Saggio sull'iniziativa legislativa*. Ed. Giuffrè, Milán, p. 67.

¹⁰⁸ RODEAN, N. (2016): *La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas* En: *El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa*. Oñati, 16-17 Junio 2016.

¹⁰⁹ VIRGA, P. (1979): *Diritto costituzionale*. Ed. Giuffrè, IX ed, Milano, p. 331; BALLADORE PALLIERI, G. (1976): *Diritto costituzionale*. Ed. Giuffrè, Milano, p. 214.

¹¹⁰ BETTINELLI, E. (1970): *Op. Cit.*, p.617.

imprescindibles para la presentación de legislación al respecto;¹¹¹ para otros “en el caso del referéndum el constituyente ha querido evitar la sumisión a la decisión popular directa de leyes respecto de las cuales el pueblo puede no tener en cuenta los intereses del Estado (...) sobretodo en la consideración de que la decisión popular es definitiva. Esto, sin embargo no puede repetirse para la iniciativa legislativa [en la que] los ciudadanos proponentes se limitan a poner en marcha un procedimiento.”¹¹²

A juicio de ARAGÓN REYES “se impondría una interpretación extensiva de los límites si se tratase de referéndum o de verdadera iniciativa legislativa (es decir, de auténticos institutos de democracia directa), pero, en la medida en que aquí lo que existe es sólo propuesta de iniciativa (...) la interpretación que debe prevalecer de los límites es, indudablemente, de naturaleza restrictiva, es decir, a favor de la ampliación de la capacidad de propuesta de iniciativa legislativa popular.”¹¹³

Vinculada a la cuestión de las exclusiones materiales, debemos considerar el “principio de competencia” y el denominado tema único o *single subject*. Conforme al primero, toda ILP debe de estar referida a un asunto cuya competencia territorial corresponda a la institución ante la que se presenta. En ocasiones, se puede tratar de un reparto competencial difícil de interpretar, haciéndose necesario tomar en consideración la legislación derivada y/o posibles interpretaciones jurisprudenciales. Tiene especial incidencia en el caso de los modelos federales o compuestos. A este respecto, más allá de la simple denegación en caso de inobservancia del principio, son varios los autores que consideran que la iniciativa debe de ser monitoreada por el órgano ante el que se presenta¹¹⁴ o, incluso, tomada en consideración aun cuando sea presentada ante un órgano ajeno a su ámbito competencial.¹¹⁵

¹¹¹ LAVAGNA, C. (1982): *Istituzioni di diritto pubblico*. Ed. Utet, Turín, p. 656; BARILE, P. (1987): *Istituzioni di diritto pubblico*. Ed. Cedam, Padova, p. 479.

¹¹² CUOCOLO, F. (1971): *Op. Cit.*, p. 71.

¹¹³ ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit.*, p. 305.

¹¹⁴ VENTURA, L. (2010): *The European Citizenship Initiative (ECI): a new democratic tool?* The Trans European Policy Studies Association (TEPSA). Bruselas. KACZYŃSKI, P. M. *et altri* (2010): *Lisbon five months on: Surveying the new EU political scene*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Commentary n.5. Bruselas. O STRATULAT, C. y EMMANOULIDIS, J. A. (2012): *The European Citizens' Initiative: next step, implementation*. European Policy Centre (EPC). Bruselas.

¹¹⁵ En este sentido, VENTURA, L. (2010): *Op. Cit.*, considera que para la ICE, más allá de las limitaciones competenciales que puedan marcar los Tratados, debería de posibilitarse que los ciudadanos plantearan todas aquellas cuestiones que les puedan afectar, a fin de proporcionar una imagen positiva de la UE en tanto que atenta a sus preocupaciones, aumentando la implicación ciudadana en sus asuntos y viceversa.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la ICE (2014/2257(INI)),¹¹⁶ en su punto 16 “anima a la Comisión que evalúe la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias; alienta a la Comisión a que en el momento del registro dé indicaciones a los organizadores sobre qué parte pueden registrar [...]; invita a la Comisión que estudie formas de atribuir a la autoridad competente, ya sea a nivel nacional o regional, las iniciativas o las partes de las iniciativas que no entren dentro de su ámbito de competencias.”

Por lo que se refiere a la necesidad de que la propuesta aborde un único tema, se pretende asegurar que los firmantes de una ILP apoyan plenamente la propuesta, sin que el apoyo a una parte comprometa la posición respecto de otra. Sin embargo, BIGLINO CAMPOS¹¹⁷ advierte de la amplia discrecionalidad que concede la interpretación de este requisito, que cabe se vea desvirtuado por motivos políticos o de otra índole. Un asunto que, en Italia, para la iniciativa de referéndum, ha dado lugar a distintas sentencias de la Corte Constitucional declarando inadmisibles aquellas que carezcan de homogeneidad.¹¹⁸

España es uno de los modelos con mayores exigencias de este tipo. Para este caso, MARCO MARCO¹¹⁹ argumenta lo vago del requisito de la homogeneidad, lo excesivo del de la existencia previa de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto, toda vez que la ILP puede versar sobre la misma materia pero con un

¹¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//ES>

¹¹⁷ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 119.

¹¹⁸ RAVERAIRA, M. (1983): *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*. Ed. Giuffrè, Milán, p. 210, y MODUGNO, F.: *L'ammissibilità del referendum tra sovranità popolare e autonomia regionale*. En: VVAA (1982): *Scritti in onore di E. Tosato (I)*. Ed. Giuffrè, Milán, pp. 879-900.

¹¹⁹ MARCO MARCO, J. J. (2009): Con la reforma de la LOILP de 2006, deja de ser motivo de inadmisión la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa. Para GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *La iniciativa legislativa popular*. En: VVAA (1994): *El procedimiento legislativo 1994. V jornadas de derecho parlamentario*. Congreso de los Diputados, 1994, p. 277: “una figura totalmente ajena al objeto del procedimiento legislativo que no tiene carácter normativo no existiendo en consecuencia razón válida para que su aprobación por una Cámara pueda impedir una iniciativa cuyo objeto es proponer una regulación normativa; aun en el caso de que coincidan la materia objeto de la proposición no de ley y el de la iniciativa legislativa popular, la finalidad divergente de las dos instituciones tendría que conducir a un tratamiento diferenciado y sin interferencias.” En la línea de ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit* o CONTRERAS CASADO, M. (1995): *Op. Cit*.

enfoque diferente¹²⁰ y lo laxo del de la ILP equivalente presentada en la misma legislatura, que debería al menos referirse al caso de una ILP admitida a trámite.¹²¹

Desde un principio, se ponen en duda la constitucionalidad de estas causas de inadmisión.¹²² Para BIGLINO CAMPOS “lo cierto es que la inadmisión que aparece en el artículo 5.2 de la LOILP tiene una naturaleza distinta a la de los límites establecidos en el artículo 87.3 de la Constitución”.¹²³ Como señala la autora, más que para salvaguardar la pureza de la iniciativa, estas causas de inadmisión parecen responder a la idea de no alterar el funcionamiento ordinario de la Cámara.¹²⁴

2. La accesibilidad. La accesibilidad del mecanismo se refiere a los requisitos que influyen sobre las posibilidades de activación, particularmente, los requisitos formales, los umbrales de firma y los dispositivos de garantía y apoyo técnico o financiero que se puedan estipular

Forma. En sus orígenes, para KELSEN “esta institución merecería más amplitud de la que se le concede en las Constituciones antiguas y aun en las modernas. Podría, por ejemplo, facilitarse el proceso de la aspiración popular, exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado.”¹²⁵ Un modelo en consonancia con las previsiones de la *réquisition*

¹²⁰ Para SANTAMARÍA PASTOR, J.: *Artículo 87*. En GARRIDO FALLA, M. *et altri* (1985): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid, p. 1265, este requisito contradice el artículo 89.1 de la Constitución, por el cual la prioridad debida a los proyectos de ley no debe impedir el ejercicio de la iniciativa en los términos regulados por el artículo 87. Además, para BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 119: “se presta a maniobras fácilmente impeditivas de toda iniciativa popular, dado que basta con que el Gobierno tenga conocimiento de los proyectos para formularla para que la obstaculice presentando un proyecto de ley sobre la misma materia, aunque de contenido diverso.”

¹²¹ Para SANTAMARÍA PASTOR (1985): *Op. Cit.*, p. 1264, el riesgo de esta disposición radica en que “cualquier grupo de personas podría impedir una iniciativa de este tipo adelantándose a presentar una iniciativa prácticamente igual, pero que luego no llega a debatirse porque no se intentan recabar las quinientas mil firmas”.

¹²² CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1983): *Diario de Sesiones*. n. 79, pp. 3812-3813, en particular, en las intervenciones de VIZCAYA y PÉREZ ROYO. Lo mismo que en la doctrina de RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1985): *Op. Cit.*, p. 150 o HERRERO LERA, M.: *Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular*. En ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.) (1998): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Cortes Generales, Madrid, pp. 251-288

¹²³ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 115.

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 118.

¹²⁵ KELSEN, H (1920): *Op. Cit.*, pp. 65-66.

francesa del 1793, donde la votación y discusión no versaba sobre el contenido de la propuesta sino sobre si era necesaria o no su toma en consideración. En caso afirmativo, quien fijaba definitivamente el texto legal era el cuerpo legislativo.

A pesar de estos postulados originales, durante largo tiempo, la propia legislación austríaca requería que la ILP tuviera forma de propuesta de ley. En este sentido, para ARANDA, “lo que se insta es una iniciativa legislativa, no el derecho de petición.”¹²⁶ De manera tal que, sostiene VINTRÓ CASTELLS, “es razonable imponer a la ILP en este punto las mismas exigencias que a las demás iniciativas legislativas.”¹²⁷

Para RODEAN, el hecho de que se imponga también a los ciudadanos electores la carga de presentar una *iniciativa formulada* conduce a igualar las iniciativas legislativas desde un punto de vista formal, si bien “no permite, ni distinguir o unir las diversas formas de iniciativa según su origen, ni ayuda a resolver las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica del derecho en referencia al pueblo y su eficacia en el circuito legislativo y en el cuadro de relaciones institucionales.”¹²⁸ Para BAEZ LECHUGA,¹²⁹ la presentación de una propuesta de ley formulada es un formalismo innecesario que da opacidad al sistema de presentación de la propuesta. En el caso de la ICE, no es un requisito obligatorio al considerarse el darle un formato específico como un requisito “innecesariamente restrictivo y oneroso”.¹³⁰

Por otra parte, como señala GARCÍA MONTERO “es necesario precisar la posibilidad de que los proyectos de ley, en cada país, mantengan estilos de presentación que no (...) están regulados por una norma ya que son impuestos por el uso y la costumbre del procedimiento legislativo de cada país.”¹³¹ Por lo que, más allá del carácter formulado o no de la iniciativa, caben otros requisitos formales que, asimismo, pueden afectar a la accesibilidad del mecanismo.

¹²⁶ ARANDA, E. (2006): *Op. Cit.*, p. 205

¹²⁷ VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 31.

¹²⁸ RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

¹²⁹ BÁEZ LECHUGA, I. (2015): *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. UNED, Tesis, Madrid, p. 97.

¹³⁰ COMISIÓN EUROPEA (2009): *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*. Bruselas, 11.11.2009 (COM(2009)622 final).

¹³¹ GARCÍA MONTERO, M. (2004); *Op. Cit.*, p. 30.

Firmas. La discusión sobre el número o porcentaje de firmas se ha centrado sobre la necesidad de que el mecanismo sea accesible a la ciudadanía y el temor a que un número desproporcionado de proyectos obstaculice el normal funcionamiento del parlamento. Como anticipara KELSEN, “la iniciativa es tanto más eficaz, cuanto menor es el número de ciudadanos cuya proposición tiene como consecuencia la puesta en movimiento del procedimiento parlamentario. Por otra parte, sin embargo, es número no puede ser muy pequeño para evitar abusos.”¹³² Para MARCO MARCO, habría que situar el requisito de firmas en un porcentaje de electores del 1%.¹³³

Para BIGLINO CAMPOS, “el elevado número de firmas exigido en nuestro país [500.000] obstaculiza notablemente el ejercicio de la iniciativa.”¹³⁴ Secundando la afirmación de DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA de que hace “difícilmente viable esta forma de participación *directa*.”¹³⁵ “Una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia *directa*” según el senador XIRINACS i DAMIANS,¹³⁶ que propone rebajar a 100.000.

Para GARCÍA MONTERO “un determinante fundamental a la hora de presentar un proyecto de ley de iniciativa popular es el número de firmas o adhesiones que requieren. Un número bajo hace más fácil a los ciudadanos su presentación.”¹³⁷ Si bien para ULERI¹³⁸ la experiencia italiana muestra que ha resultado un instrumento político débil, acaso de manera deliberada, por el bajo nivel de firmas requerido.

En paralelo al número de firmas, debemos de considerar los plazos de recolección, lo mismo que otras formalidades que pueda conllevar tales como la autenticación, los modelos protocolizados, el nivel de información que se debe de proporcionar o la necesidad de que sean recolectadas en un espacio público determinado.

¹³² KELSEN, H. (1925): *Op. Cit.*, p. 250.

¹³³ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 19.

¹³⁴ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 100.

¹³⁵ ESTEBAN (de), J. y LÓPEZ GUERRA, L. *et altri* (1983): *El régimen constitucional español (vol. I)*. Ed. Labor, Barcelona, p. 90.

¹³⁶ SÁINZ MORENO, F. y HERRERO DE PADURA, M. (eds.) (1989): *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2ª ed.)*. Tomo III. Cortes Generales, Madrid, pp. 3866-3869.

¹³⁷ GARCÍA MONTERO, M. (2004); *Op. Cit.*, p. 26.

¹³⁸ ULERI, V.: *Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization*. En: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012): *Op. Cit.*, p. 77.

Frente a estas formalidades, hace más de 20 años refería MIRÓ como “en algunos países de Europa se habla de *teleinfodemocracia* o *democracia telemática* (...) el uso de medios de comunicación como la televisión y el internet, convirtiéndolos en mecanismos de interactividad y conectividad entre todos los ciudadanos con su respectiva autoridad, aumentando la participación en la vida social, económica y política del país, haciendo referencia a una intervención activa y más allá del ejercicio del sufragio.”¹³⁹

En este sentido, la firma electrónica puede favorecer la mayor inclusividad del mecanismo con el potencial, según SERDÜLT y MÉNDEZ,¹⁴⁰ de transformar la política tal y como la conocemos. Para estos autores, el de Finlandia es uno de los sistemas más avanzados de recolección de firmas on-line “conforme a una plataforma de recolección electrónica muy abierta y de fácil manejo (...) ofrece ejemplos de cambios sustantivos en las políticas, lo que es bastante raro en las iniciativas de agenda, mientras que indirectamente ha contribuido a ampliar el debate público.”¹⁴¹ Se presenta como un modelo “prototipo” con contrapartidas como las de Letonia. Para CHRISTENSEN, KARJALAINEN y NURMINEM,¹⁴² el *crowdsourcing* o “colaboración abierta”, puede favorecer la legitimidad del sistema político. Aunque sin firma electrónica, WELP y WHEATLEY¹⁴³ y BREUER y GROSHEK¹⁴⁴ dan cuenta de cómo los *social media* o “medios sociales” (*YouTube, Facebook, Twitter, etc.*) contribuyeron de manera determinante al éxito de la ILP *Ficha Limpa* en Brasil.

Para TUDELA ARANDA, las nuevas tecnologías permiten hacer “porosa y permeable” la acción política pudiendo utilizarse “las ventajas derivadas del

¹³⁹ MIRÓ, F. (1995): *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁴⁰ SERDÜLT, U.; MÉNDEZ, F.; HARRIS, M. y HYEON, S. S. (2016): *Scaling Up Democracies with E-Collecting?* E-Democracy and Open Government (CeDEM), Conference, 18-20 mayo 2016.

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² CHRISTENSEN, H. S.; KARJALAINEN, M. y NURMINEM, L. (2015): *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland.* Policy and Internet, vol. 7, marzo 2015, pp. 25-45.

¹⁴³ WELP, Y. y WHEATLEY, J.: *The uses of Digital Media for Contentious Politics In Latin America.* En: ANDUIZA, E., JENSEN, M. J. y JORBA, L. (eds.) (2012): *Digital Media and Political engagement Worldwide. A Comparative Study.* Cambridge University Press.

¹⁴⁴ BREUER, A. y GROSHEK, J.: *Slacktivism or efficiency-increased activism? Online political participation and the Brazilian Ficha Limpa anti-corruption campaign.* En: WELP, Y. y BREUER, A. (eds.) (2014): *Digital Opportunities for Democratic Governance in Latin America.* Routledge.

desarrollo de las nuevas tecnologías para reforzar la ILP.”¹⁴⁵ Por su parte, VIEDMA LOZANO afirma que la experiencia de recogida de firmas de forma electrónica resulta positiva, aumentando la participación ciudadana ya que “abre un camino para potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma eficiente, con pocos gastos y con la reducción del impacto medioambiental.”¹⁴⁶

Garantías y apoyos. La cuestión de las garantías se refiere a los resortes que pueden estipular los ordenamientos a fin de que las propuestas no resulten desestimadas por defectos de forma. Para ALONSO DE ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO,¹⁴⁷ la admisibilidad debe limitarse a aspectos de tipo formal, eliminándose todo riesgo de discrecionalidad. Para BIGLINO CAMPOS,¹⁴⁸ en España la eficacia del mecanismo depende en gran medida de la resolución de la Mesa, a la que se reconoce una discrecionalidad muy amplia. En Polonia la iniciativa debe someterse a un control preliminar basado en el apoyo inicial de 1.000 firmas (art. 6 Ley 62/1999), según RYTEL-WARZOCHA,¹⁴⁹ para evitar un exceso de iniciativas carentes de apoyo popular bastante y, así, entorpecer la actividad parlamentaria. El PE¹⁵⁰ anima a la Comisión a evaluar la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias y a estudiar formas de atribuir a la autoridad competente, ya sea nacional o regional, las iniciativas o las partes de las iniciativas que no entren dentro de su ámbito de competencias.

Por otra parte, los apoyos materiales se refieren a los gastos organizativos que conlleva una iniciativa y que, de no disponer de recursos, harían especialmente dificultosa su activación. En este mismo sentido, los apoyos de tipo técnico pueden contribuir a la adecuada puesta en marcha de una ILP.

¹⁴⁵ TUDELA ARANDA, J. (2002): *Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías*. En: Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, p. 110.

¹⁴⁶ VIEDMA LOZANO, J.L. (2010): *Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares*. Oficina del Censo Electoral, Instituto Nacional de Estadística. p. 4.

¹⁴⁷ ALONSO de ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P.: *Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular*. En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. n. 86, 1995, pp. 567-575.

¹⁴⁸ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 121.

¹⁴⁹ RYTEL-WARZOCHA, A. (2012): *Op. Cit.*, p. 217.

¹⁵⁰ PE (2015): *Op. Cit.* (Punto 16)

Para HEVIA DE LA JARA, uno de los asuntos por solucionar de la ILP “es que se precisen claramente las obligaciones del Estado -poderes Legislativo y Ejecutivo al menos- en materia de difusión, apoyo económico y asesoramiento a los ciudadanos que pretendan ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa Popular. La experiencia muestra que sin este apoyo difícilmente podrá ejercerse el derecho, incluso si está reglamentado.”¹⁵¹ Desde su perspectiva, “el apoyo del Estado no es únicamente económico, también se traduce en apoyo de difusión y asesoramiento técnico.”¹⁵²

Como apunta LISSIDINI,¹⁵³ la puesta en marcha de una IA puede acarrear costes fuera del alcance del ciudadano al uso. En contradicción con su propósito democratizador, la falta de apoyos materiales puede dejarlas limitadas a quien pueda financiarla, esto es, partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones sociales de cierta entidad. Desde la perspectiva de que “en sociedades apáticas la participación suele ser escasa, y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos (dependerá por cierto de los requisitos legales). En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias”¹⁵⁴ sean estas negativas (desvirtuar el sentido del mecanismo si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido) o positivas (contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública).

En oposición a esta visión, reseña ABARCA SÁNCHEZ¹⁵⁵ como SOLÍS, invitado al Parlamento de Costa Rica para referirse al expediente 14.799 de Ley de Iniciativa Popular, considera que “el Estado no debe financiar los esfuerzos que la sociedad civil haga en términos de su organización para impulsar una iniciativa”¹⁵⁶ desde su consideración de esta posibilidad como “actitudes paternalistas”. Refiere la autora que si bien se reconoce que el proyecto plantee espacios publicitarios y de comunicación que brinden un verdadero acceso al conocimiento de la misma, “un espacio gratuito de diez minutos diarios en los canales y radios nacionales, de lunes a viernes y en

¹⁵¹ HEVIA DE LA JARA, F (2010): *Op. Cit.*, p. 169.

¹⁵² *Ibidem.*, p. 163

¹⁵³ LISSIDINI, A. (2011): *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires. p. 38.

¹⁵⁴ *Ibidem.* pp. 38-39.

¹⁵⁵ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, p. 75.

¹⁵⁶ Asamblea Legislativa, Expediente Legislativo N. 14.799. Acta de Sesión, 27 de mayo de 2003. p.7.

horas de alta audiencia, mientras el proyecto se encuentre en el Plenario Legislativo”¹⁵⁷ esta previsión no se cumple. Una posibilidad que no contemplan nuestros casos de estudio pero que observamos en Luxemburgo para la Petición.¹⁵⁸

Para esta última autora falta más comunicación hacia la ciudadanía por cuanto que “el descontento y la ignorancia han hecho que la población no se sienta participe (...) la población ha estado ajena a este mecanismo. De ahí que este medio no implique, necesariamente más democracia.”¹⁵⁹ En este mismo sentido, ŠKETA,¹⁶⁰ promotor de una de las primeras ILP que tuvo lugar en Eslovenia en 1994, apunta el problema de la falta de información sobre el contenido de la iniciativa y el propio procedimiento de expresión de apoyo a la misma. Refiere HEVIA DE LA JARA, sin embargo, que “muchas leyes secundarias incluyen el apoyo estatal para la difusión tanto del mecanismo en sí como de las iniciativas que se presenten.”¹⁶¹

A BILBAO UBILLOS le llama la atención que, para mecanismos novedosos como la ICE, no se prevea “ninguna forma de financiación pública específica para este tipo de iniciativas, quizá para preservar la autonomía de quienes las impulsan”¹⁶², al tiempo que señala que diversas organizaciones e instituciones defendieron en fase de consulta la necesidad de un apoyo económico de la UE a los promotores a fin de mantener el instrumento en manos ciudadanas, evitando dependa de financiación privada.

Más allá de posibles apoyos de tipo financiero o técnico, cabe que se realicen controles de la propuesta, con posibilidad de subsanación de errores o, *a posteriori*, conforme a la previsión general de los reglamentos parlamentarios de solicitudes a la Mesa de reconsiderar sus acuerdos, previo a la posibilidad de recurrir por vía judicial. Existen, sin embargo, escasas previsiones específicas respecto de los recursos frente a las decisiones en el proceso de control de recogida de firmas.¹⁶³

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p. 9.

¹⁵⁸ Desde marzo de 2014, se prevé que sea retransmitido por TV el debate de aquellas “Peticiónes” que superen las 4.500 firmas (aún sin llegar a ese número, el peticionario puede solicitar que se retransmita y la Cámara debe de valorarlo).

¹⁵⁹ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, pp.86-87.

¹⁶⁰ REPÚBLICA DE ESLOVENIA (2004): *Zakonska Ljudska Inicijativa*. <http://imss.dz-rs.si/imis/79a14e4873bec70926b1.pdf>

¹⁶¹ HEVIA DE LA JARA, F (2010): *Op. Cit.*, p. 163.

¹⁶² BILBAO UBILLOS, J. M.: *La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)*. En: PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Op. Cit.*, p. 94.

¹⁶³ VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, pp. 44-45.

3. La eficacia. Por último, debemos considerar la eficacia del mecanismo desde la perspectiva parlamentaria. Como refiere GROSSO,¹⁶⁴ un proyecto de ley expresa una opción política y su presentación debe de activar el procedimiento parlamentario que culmina en la decisión política de la autoridad legislativa. El proyecto que originó el trámite surge como propuesta de solución política a una determinada situación. Por lo tanto, la política está en la base de la construcción de la ley y para que se convierta en ley es necesario que exista un procedimiento en el cual también tiene mucho que ver lo político a través de la transacción o negociación.

Entendemos que a fin de cumplimentar el propósito de toda ILP, esta debe de poder acceder al correspondiente tratamiento parlamentario -al margen de la voluntad favorable o no del legislador- y conforme a una visión de la función legislativa como “la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí.”¹⁶⁵ Para GARCÍA MONTERO “el derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomadas en cuenta”¹⁶⁶. Para MOLAS y PITARCH “los acuerdos de las Cámaras reciben la legitimidad de su fuerza de obligar como ley al conjunto de ciudadanos y órganos del Estado precisamente si han seguido el procedimiento legislativo establecido.”¹⁶⁷

Careciendo la propuesta ciudadana de fuerza vinculante, en referencia a la ICE, para MATIA “no puede hablarse, con propiedad, de un derecho de iniciativa legislativa (...) en tanto que la iniciativa se dirige a la Comisión, la decisión de ésta de tomarla en consideración (o no) constituye un acto político, es la Comisión la que considere conveniente (o no) poner en marcha el procedimiento normativo de la Unión

¹⁶⁴ GROSSO, B.: *El proceso de construcción de la ley*. En GROSSO, B. y SVETAZ, M. A. (eds.) (2000): *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. OEA, Buenos Aires, p. 483.

¹⁶⁵ BERLÍN VALENZUELA, F. (Coord.) (1998): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México D.F., p. 409.

¹⁶⁶ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁶⁷ MOLAS, I. y PITARCH, I. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 137.

Europea”¹⁶⁸ Sin embargo, para RUIZ ROBLEDO “resulta evidente que no se trata de una iniciativa legislativa, no está tan claro que desde la perspectiva de la ciencia política no lo sea: si hablamos del coste político del rechazo, es verdad que la Comisión está muy lejana de los ciudadanos, pero no tanto del Parlamento, en el que, con seguridad, algún grupo planteará que explique las razones de no haberla atendido.”¹⁶⁹ Para VIDAL, en caso de que la Comisión rechace una iniciativa ciudadana, este “no puede imputarla a un partido o coalición de partidos ni tampoco a una persona que asuma la dirección del órgano, pues la peculiar composición de la Comisión hace que la exigencia de responsabilidad quede diluida”¹⁷⁰

Para BARRAT “el tratamiento parlamentario que recibe el mecanismo resulta determinante a la hora de determinar su éxito o fracaso en la medida en que certifica la percepción ciudadana sobre la distancia que separa a ciudadanos y representantes.”¹⁷¹ Para el autor podría preverse “una intervención generosa de quien la propuso, incluyendo, a fin de evitar una desvirtuación mayor o menor de su objeto, la facultad de presentación de enmiendas, aunque tal posibilidad debería tener ciertos límites”¹⁷² Se entiende que esta participación contribuye a perfeccionar el procedimiento legislativo y a potenciar la expresión del pluralismo político y la integración de intereses.¹⁷³ Para PÉREZ SOLÁ “la posibilidad de permitir la comparecencia ante el Pleno de algún miembro de la Comisión Promotora, contribuiría en gran medida a la defensa de la propuesta”¹⁷⁴

En ocasiones nos encontramos ante un ejercicio de iniciativa legislativa imperfecto o, como lo define ARAGÓN REYES, de mera “propuesta” de iniciativa legislativa.¹⁷⁵ Se produce al verse sometida a la consideración previa de un órgano representativo o, incluso, judicial, sin activar directamente el procedimiento legislativo de deliberación

¹⁶⁸ PAJARES MONTOLÍO, E. (2011): *Op. Cit.*, p. 103.

¹⁶⁹ *Ibidem.*, p. 117.

¹⁷⁰ *Ibidem.*, p. 115.

¹⁷¹ *Ibidem.*, p.113.

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ LARIOS PATERNA, M. J. (2008): *Op. Cit.*, p. 196.

¹⁷⁴ PÉREZ SOLÁ, N. (1994): *Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular*. En VVAA: *V Jornadas de Derecho Parlamentario 1994: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, Madrid. p. 613.

¹⁷⁵ ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit.* En este mismo sentido, *vid*: VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 17.

y enmienda. En el caso español, la remisión a la toma en consideración previa por parte de la Cámara, a fin de iniciar el procedimiento de debate y enmienda, se produce al margen del mandato constitucional del art. 87.3, con consecuencias por lo que se refiere al tratamiento parlamentario de la ILP. Para MARCO MARCO, la previsión de la toma en consideración supone que tras el esfuerzo realizado por los promotores para conseguir llevar su propuesta a sede parlamentaria, esta, puede no ser tomada en consideración por el Pleno dando al traste con todo el proceso de la ILP.¹⁷⁶ Asimismo, en detrimento de su tratamiento parlamentario directo, en Rumania la ILP debe de someterse al control previo del TC, para VALEA,¹⁷⁷ de forma excesiva e inapropiada.

Frente a esta postura, BIGLINO CAMPOS considera que “afirmar la necesidad de la toma en consideración para las proposiciones de ley populares no debe conducir, sin embargo, a limitar o a desnaturalizar la iniciativa.”¹⁷⁸ En contra de esta postura, la propia autora pone de relieve como “una posición distinta, quizá más adaptada a nuestro ordenamiento, mantiene ARAGÓN, quien afirma que el trámite de toma en consideración sirve para diferenciar la iniciativa de la propuesta de iniciativa.”¹⁷⁹ Llegando a señalar que “aunque la tesis sea sugestiva, es preferible, en este caso, adoptar la postura mayoritaria en la doctrina, que no distingue entre ambas figuras.”¹⁸⁰ Tras abundar en que “destacados autores” señalan la necesidad de que este trámite no se aplique a la ILP, dado que, por estar respaldada por medio millón de firmas, debería considerarse consolidada con la presentación del texto correspondiente.¹⁸¹

Para el caso italiano, con sólo 50.000 firmas, señala RODEAN que “es también verdad que a causa del excesivo número de proyectos de ley propuestos, las Cámaras se encuentran con la imposibilidad de proceder a su deliberación.”¹⁸² Para esta autora “la insuficiencia de los reglamentos parlamentarios se traduce, en un sentido práctico,

¹⁷⁶ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 24.

¹⁷⁷ VALEA, D. C: (2012): *Constitutionality control of the legislative initiatives of the citizens in Romania*. p. 39.

¹⁷⁸ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 125.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*. En este sentido: PUNSET, R.: *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*. En *Revista de derecho político*, n.14, 1982, p. 60.

¹⁸¹ En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Artículo 87*. En GARRIDO FALLA, M. *et altri* (2001): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid. O GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1994): *Op. Cit.*, p. 287.

¹⁸² RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

en un verdadero incumplimiento del efectivo ejercicio de la soberanía popular (...) que permiten al pueblo expresarse mediante propuestas legislativas.”¹⁸³

Se refiere GARCÍA MONTERO a la “viscosidad”¹⁸⁴ en relación a la bicameralidad, esto es, al término acuñado por BLONDEL en 1973 en cuanto al grado de resistencia de un órgano legislativo para aprobar una propuesta emanada de otro órgano y que bien podríamos aplicar al caso de las iniciativas legislativas ciudadanas.

Para HEVIA DE LA JARA “es imprescindible que se reglamenten los plazos de tratamiento legislativo. El caso argentino da un máximo de 12 meses para que la iniciativa sea aprobada o rechazada en el Congreso, pero no impone sanciones o procedimientos si esos plazos no se cumplen.”¹⁸⁵ Para ABARCA SÁNCHEZ, “la importancia del texto radica en la temporalidad para la aprobación del proyecto de ley, por lo que la Asamblea se ve en la obligación de votarlo.”¹⁸⁶

Otra de las cuestiones jurídicas fundamentales que se plantean en el ámbito de la ILP es la de la libre disposición del texto de la iniciativa por parte de sus promotores. En rigor jurídico, constituye uno de los elementos fundamentales a la hora de poner de manifiesto la titularidad sobre el derecho en tanto que sus titulares teóricos deberían de estar legitimados para disponer libremente del mismo. Sólo quien tiene la capacidad de iniciar tiene la capacidad de retirar, de manera tal que “el que posee la iniciativa tiene la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo parlamentario”¹⁸⁷, en el sentido de ROYER-COLLARD de que “iniciar la ley es reinar”. Para parte de la doctrina,¹⁸⁸ la Comisión Organizadora debería tener derecho a retirar el texto en cualquier momento del procedimiento anterior a su aprobación. En particular, en un contexto en el que la introducción de enmiendas podría desvirtuar la proposición inicial hasta la total discrepancia con el texto original.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 27.

¹⁸⁵ HEVIA DE LA JARA, F. (2010): *Op. Cit.*, p. 168.

¹⁸⁶ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, p. 84.

¹⁸⁷ ARAGON REYES, M. (1986): *Op. Cit.*, p. 289.

¹⁸⁸ ALONSO DE ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P. (1995): *Op. Cit.*, pp. 569-570.; lo mismo que para MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 27.

ARAGÓN REYES¹⁸⁹ y BIGLINO CAMPOS¹⁹⁰ apuntan el debate doctrinal existente en Italia donde algunos autores (BETTINELLI) defienden que sólo se puede retirar el texto por todos los firmantes conforme a los requisitos y formalidades exigidas para su presentación (postura compartida por BIGLINO CAMPOS o por CABRERA¹⁹¹), mientras que otros (SPAGNA MUSSO, MORTATI o CUOCOLO) consideran que basta con que el número de firmantes que apoyan la iniciativa se sitúen en una cantidad inferior a la requerida para su ejercicio. Frente a estas propuestas, de difícil viabilidad, MARCO MARCO considera que, entre la notificación de la consecución de las firmas por la JEC y el debate de toma en consideración de la Mesa, “la iniciativa sigue siendo de la Comisión Promotora y, desde mi punto de vista, mediante escrito dirigido a la Mesa podría solicitar la retirada del texto.”¹⁹²

Por otra parte, la posibilidad de que la ILP no caduque con la legislatura es, para MARCO MARCO,¹⁹³ un aspecto positivo que no se puede retrotraer hasta el punto de tener que presentar una nueva certificación acreditativa de las firmas, “lo que supondría un esfuerzo similar al de Sísifo”. Si bien positiva, señala el autor, “no es excepcional” toda vez que una proposición que haya superado el trámite de toma en consideración y vea como se disuelve la Cámara tendrá que volver a ser sometida a este pudiendo ser denegada, conforme al principio general de que las decisiones adoptadas en una legislatura no pueden afectar a la siguiente.

Por último, cabe considerar aquellos casos en los que la propuesta cuenta con carácter vinculante, pudiendo dar lugar a la celebración de referéndum, en línea con el mecanismo original diseñado por CONDORCET en el período revolucionario francés.

La *réquisition* francesa de 1793, era sometida a referéndum en caso de que, rechazada por el legislativo, fuese retomada por la asamblea primaria de otro Departamento distinto al que la hubiera propuesto (art. 20). Además, si el cuerpo electoral aprobaba la iniciativa rechazada por la asamblea, ésta debía de ser renovada y los miembros que hubiesen votado en su contra no podrían ser reelegidos en una legislatura (art. 22).

¹⁸⁹ ARAGON REYES, M. (1986): *Op. Cit.*

¹⁹⁰ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*

¹⁹¹ CABRERA ACOSTA, M. A. (1999): *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho*. Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, n. 16, p. 53.

¹⁹² MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 26.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 27.

Históricamente, la doctrina consideraba que la iniciativa debía llevar aparejada, ineludiblemente, bien la aprobación de lo solicitado, bien la celebración de un referéndum para la aceptación o rechazo de lo propuesto.¹⁹⁴ Este mecanismo, sin embargo, difiere del de tipo indirecto presente en la mayor parte de ordenamientos contemporáneos, inspirados en los principios kelsenianos contenidos originariamente en las Constituciones de Austria, España (II República) e Italia.

Sin embargo, no sólo los diseños institucionales influyen sobre las posibilidades de que una IA tenga éxito. A la vista de los estudios empíricos cabe observar que contextos de profunda crisis política podrían incrementar las posibilidades de que el sistema se abra y reciba nuevas demandas. En esta línea, LAFFERRIERE atribuye las ILP exitosas en Argentina a que ningún partido ni dirigente político tradicional se encontrara involucrado, señalando que “el grado de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir el tratamiento de estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible”.¹⁹⁵ Como pone de manifiesto el autor, en ocasiones es la presión popular la que explica el éxito de las iniciativas más que el mecanismo en sí. Toda vez que, en otras circunstancias, propuestas presentadas por la ciudadanía no han recibido atención por parte del Parlamento. Y es que, “si bien es necesario contar con buenos procesos éstos no garantizan un buen producto.”¹⁹⁶ En esta misma línea, a la hora de evaluar el resultado de la IA en la UE, SETÄLÄ y SCHILLER¹⁹⁷ ponen el acento en el contexto sociopolítico en el que se desenvuelven más allá de los aspectos jurídicos del mecanismo. LOZANO TELLO¹⁹⁸ estima también que si bien cabe considerar la incorporación de mecanismos de participación ciudadana como un avance en aras de la mejora de la calidad de nuestras democracias, no basta con su reconocimiento formal, requiriéndose de una adecuación institucional de los instrumentos a fin de que den respuesta a los fines para los que fueron creados.

¹⁹⁴ CASADO (1928): *Op. Cit.*, p. 8, citado en MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁹⁵ LAFFERRIERE, E.: *Argentina: la representación como desafío*. En: WELP, Y. y SERDÜLT, U. (Eds.) (2008): *Op. Cit.*, p. 143.

¹⁹⁶ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 18.

¹⁹⁷ SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Op. Cit.*, p. 5.

¹⁹⁸ LOZANO TELLO, J. G. (2015): *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universitat de València. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Como señala WELP¹⁹⁹ en referencia al referéndum -si bien trasladable a nuestro mecanismo de tipo indirecto- “el diseño institucional es sólo una cara de la moneda” mientras que las garantías para ejercer derechos, capacidad de organización de la sociedad civil y respuesta del sistema a las demandas planteadas son asimismo clave. De esta manera, prosigue la autora, “las categorías derivadas del plano normativo podrían ser invertidas en la práctica”, pudiendo no haber prácticas en absoluto o un marcado desequilibrio entre regulación y utilización del mecanismo. O como dice ZOVATTO “la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y debilidades del sistema político dentro del que operan. Pudiendo significar “un elemento distorsionador” en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.”²⁰⁰

Conforme a ORTIZ SANDOVAL, en su análisis de la democracia participativa en Paraguay, “la débil institucionalización de la participación democrática es el terreno fértil sobre el que fecundan las relaciones clientelistas. Pero no sólo. La coartada a dicha participación por parte de las élites políticas sienta las condiciones de posibilidad de la disposición clientelar en los sujetos. La desigualdad social, la asimetría económica y el sistema político operan de modo a articular esas disposiciones en los agentes sociales, atados a sus necesidades y a las estrategias de supervivencia, que en afinidad con el discurso caudillista propio del populismo agrario, hacen posible la continuidad de una estructura social conservadora.”²⁰¹

Por otra parte, apunta LISSIDINI²⁰² al debate existente en la doctrina americana entre aquellos que entienden que las IPC han permitido la revisión de asuntos largamente bloqueados por las élites,²⁰³ frente a aquellos otros que las consideran como dirigidas a los muchos y no a los pocos,²⁰⁴ aún sin poder aclarar si se trata de algo positivo o

¹⁹⁹ WELP, Y.: *El referendun ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América del Sur en el siglo XXI*. En: TUESTA SOLDEVILLA, F. (Ed.) (2016): *Partidos políticos y elecciones*. PNUD.

²⁰⁰ ZOVATTO, D. (2010): *Op. Cit.*, pp. 120-122.

²⁰¹ ORTIZ SANDOVAL, L.: *El déficit de la participación democrática en Paraguay*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. (2008): *Op. Cit.*, p. 57.

²⁰² LISSIDINI, A. (2011): *Op. Cit.*, pp. 27-28.

²⁰³ DINAN, J. (2007): *The original intent and current operations of direct democracy institutions*. Albany Law Review. Vol. 70, N° 3, pp 1035-1043.

²⁰⁴ MATSUSAKA, J. G. (2004): *For the many or the few. The initiative, Public Policy, and American democracy*. University of Chicago Press.

negativo ante la carencia de evidencia empírica bastante. En ocasiones, incluso, puede obtenerse el efecto deseado antes de que llegue a activarse o concluir el procedimiento del mecanismo de participación en cuestión, como cuando las autoridades acceden *ex ante* a la demanda existente, lo que ha sido definido como “efectos indirectos” de las IPC. Se refiere, incluso, la habilidad democrática de las propuestas ciudadanas de forzar a los representantes políticos a manifestar su opinión al respecto, influyendo así en las elecciones e, incluso, en la participación (el denominado *ballot proposition spillover*)²⁰⁵ llegando a evaluarse su capacidad a la hora de impulsar una mayor renovación de las élites políticas.²⁰⁶ Perspectivas estas por las que junto a la dimensión técnico-jurídica de la ILP debemos considerar su vertiente práctica y, por tanto, los resultados en el uso del mecanismo que cabe contrastar a nivel empírico. Asimismo, por cuanto como señala RODEAN sucede para Italia, no siempre el instrumento se encuentra regulado en detalle, con lo que puede plantear “numerosas problemáticas no del todo resueltas, dejando todavía abierta la cuestión de la participación popular en el ordenamiento”²⁰⁷ De manera tal que, muy a menudo, las ILPs son condenadas en la práctica al olvido, sin que lleguen nunca a ser tratadas.²⁰⁸ En todo caso, denuncia LAFFERRIERE²⁰⁹ no se contempla sanción alguna para los casos en los que el Parlamento u otra institución dejen de cumplir con los plazos u otro tipo de requisitos que pueda establecer la legislación en desarrollo de una ILP.

En conclusión, la ILP cuenta con ciertas potencialidades democráticas si bien poco se sabe de sus resultados y de los factores que los condicionan. Esta revisión de la literatura jurídica y politológica de la ILP ha permitido identificar la relevancia de la inclusividad (sujetos y temas), la accesibilidad o facilidad para activar el mecanismo (requisitos de forma y de firma) y su eficacia resultado de su adecuado tratamiento parlamentario, que desarrollaremos en el análisis jurídico y empírico que expondremos una vez definido de manera más precisa el marco analítico de esta tesis.

²⁰⁵ *Ibidem.*, p. 31.

²⁰⁶ En este sentido: DUVIVIER, K. K. (2007): *Out of the bottle: the genie of Direct Democracy*. Albany Law Review, Vol. 70, N° 3, pp. 1045-1053. Un ejemplo reciente lo encontramos en la salida del Primer Ministro, CAMERON, tras el éxito del BREXIT en el Reino Unido en junio de 2016.

²⁰⁷ RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

²⁰⁸ PIRRO, A. (1995): *Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare*. En: Nuovi studi politici n. 25, pp- 97-105.

²⁰⁹ LAFFERRIERE, E. (2008): *Op. Cit.*

2. MARCO ANALÍTICO

2.1. OBJETIVOS

Este estudio busca contribuir a cerrar la brecha existente en el estudio de la ILP, analizando su despliegue desde una perspectiva comparada e interdisciplinaria. Se trata de aclarar si la ILP puede constituirse en un promotor de políticas públicas y/o de control democrático y si son debilidades o fortalezas de su diseño institucional las que explican su posible éxito o fracaso -así como su mayor o menor uso- o si su funcionamiento efectivo se ve condicionado por otras variables, de índole política.

En primera instancia, sistematizaremos las características jurídicas de la ILP, mediante la aclaración general de su regulación en AL y la UE. Luego, consideramos la experiencia efectiva en el uso del mecanismo.

A nuestro modo de ver, a la hora de considerar una iniciativa ciudadana como exitosa, más que su transformación en nueva legislación, resulta crítica su efectiva toma en consideración parlamentaria con inicio de la fase de debate y enmienda, conforme a la definición de “iniciativa legislativa” realizada por ARAGÓN REYES.²¹⁰ De manera tal que, la efectiva activación del debate parlamentario de carácter público es el elemento determinante sobre el que pivota la satisfacción de la función para la que se concibe la ILP como puente entre ciudadanos y representantes. Ahora bien, este elemento de eficacia del mecanismo se puede ver condicionado por sus características de inclusividad (sujetos y temas o, en otras palabras quién y para qué puede activarlo) y accesibilidad (forma y firma, o sea, cómo).

Sobre esta base, trataremos de determinar bajo qué condiciones la ILP puede servir para canalizar demandas que no están en la agenda parlamentaria y entonces mejorar la representación, con una contribución triple: en primer lugar, se propone un modelo para analizar comparativamente la ILP, luego se desarrolla un análisis jurídico y empírico de 25 casos latinoamericanos y europeos y, finalmente, se contrastan ambos análisis para la obtención de conclusiones de cara a la eficiencia del instrumento.

²¹⁰ ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit.*

2.2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Pregunta general

¿Bajo que condiciones puede la ILP funcionar como un mecanismo eficiente a la hora de encauzar las demandas ciudadanas y mejorar la calidad de la representación en el sistema político democrático?

Preguntas específicas

¿En qué medida su desempeño depende de los diseños institucionales y/o de los actores involucrados en su desarrollo y/o ejecución? Esto es, ¿qué condiciones explican los resultados que se obtienen? ¿Cuál es el peso en sus probabilidades de éxito, respectivamente, de los diseños institucionales y de las variables que intervienen en su puesta en marcha y desarrollo posterior? Sobre la base de las experiencias existente, ¿de qué manera podemos perfeccionar el mecanismo?

¿Cómo influye el tipo de promotor de una ILP en el resultado de la propuesta? ¿Es el ciudadano quien las promueve u otro tipo de actores?

Por los temas que abarca ¿En qué medida resulta un instrumento atractivo para el ciudadano?

¿De qué manera influyen requisitos como las materias excluidas u otros de tipo formal como la necesidad de que las propuestas cuenten con carácter formulado?

¿Son los umbrales de firma el elemento determinante a la hora de considerar la accesibilidad del mecanismo y su posible eficacia?

¿Qué recursos y garantías procedimentales se ofrecen a fin de facilitar el cumplimiento satisfactorio de los distintos requisitos que contiene?

En cuanto a su tratamiento en sede parlamentaria, ¿Qué circunstancias determinan la apertura del proceso de debate y enmienda? y, una vez iniciado, ¿Qué tratamiento se les da a las propuestas y a sus promotores?

2.3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Dada la especificidad del mecanismo, de tipo indirecto y con la principal función de introducir debates en la agenda parlamentaria, se espera que contribuya a acercar preferencias de representados y representantes, incrementando la legitimidad y el rendimiento de cuentas. La eficiencia del instituto se refiere, por tanto, a la efectiva entrada y tratamiento parlamentario de las iniciativas, con debate y rendimiento de cuentas, y no por la aprobación de la propuesta en sí.

A tal fin, entendemos que el diseño de la ILP resulta crítico a la hora de posibilitar el efectivo desarrollo de ese diálogo democrático para el que es concebida. Proponemos que el mayor uso y eficiencia del mecanismo se refiere tres aspectos primordiales: i) inclusividad, ii) accesibilidad y iii) eficacia. Conforme a este esquema, como especificamos en la tabla siguiente, entendemos que para dar satisfacción a los objetivos para los que la ILP es concebida, esta debe de ser:

H.1. “Inclusiva”: Entendemos que cuanto más abierta sea en cuanto a los sujetos “ciudadanos” de la activación (H.1.1.) y las materias de que puede ser objeto (H.1.2.), mayor capacidad tendrá para canalizar las demandas ciudadanas y cumplir objetivos.

H.2. “Accesible”: el mecanismo tendrá más posibilidades de ser activado en la medida que su diseño institucional facilite su activación en lugar de inhibirla. Esto refiere a factores como los requisitos formales (H.2.1.) y otros en torno a las características del proceso de firma (H.2.2.). En paralelo, debemos considerar la posible existencia de una cierta infraestructura de apoyo material y/o técnico a la puesta en marcha de estos mecanismos que pueda contribuir a solventar estos requisitos de manera previa o por medio de recurso *ex post* frente a las decisiones adoptadas (H.2.3.).

H.3. “Eficaz”: a fin de cumplimentar el propósito de toda ILP, esta debe de poder acceder al correspondiente tratamiento parlamentario. El tratamiento parlamentario no puede quedar condicionado por el contexto sociopolítico en que se desenvuelva la iniciativa. En determinados casos, este procedimiento se ve privilegiado para la ILP (H.3.1.1.), debiendo clarificarse el rol de los promotores (H.3.1.2), así como considerar los supuestos de desistimiento (H.3.1.3) o caducidad de la iniciativa (H.3.1.4.), junto a la posible existencia de otros casos especiales que den lugar a referéndum o la existencia de innovaciones en torno al mecanismo (H.3.1.5.).

TABLA 1: HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Dimensión	Indicadores		Hipótesis
			Garantes Activación
H.1. “INCLUSIVO” Carácter ciudadano	H.1.1. Propuesta “ciudadana”	H.1.1.1. Sujetos activo y pasivo	ILP inclusiva, orientada al ciudadano, al tiempo que de interés para la ciudadanía
		H.1.1.2. Comité Organizador	
	H.1.2. Amplitud material	H.1.2.1. Posibles materias excluidas de la ILP	
		H.1.2.2. Ámbito competencial y tema único	
H.2. “ACCESIBLE” Requisitos formales	H.2.1. Requisitos forma	H.2.1.1. Carácter formulado	ILP sencilla en sus formalidades
		H.2.1.2. Otros requisitos formales	
	H.2.2. Requisitos de la firma	H.2.2.1. Número y plazo	Firma accesible en número y plazo, formalidades y proceso de obtención
		H.2.2.2. Otras formalidades: firma electrónica	
	H.2.3. Garantías formales	H.2.3.1. Control previo	Resortes que solventen dificultades formales, posibilidad de apelación a las decisiones procedimentales, sanciones
		H.2.3.2. Apoyo material y/o técnico	
		H.2.3.3. Recurso administrativo / judicial	
			Garantes Eficacia
H.3 “EFICAZ” Contenido de la propuesta	H.3.1. Propuesta “legislativa”	H.3.1.1. Tratamiento parlamentario directo y ágil	Procedimiento parlamentario que materialice el debate representante-representado, conforme a una mayor agilidad procedimental y garantías para los promotores ciudadanos
		H.3.1.2. Participación de los promotores	
		H.3.1.3. Posibilidad de Desistimiento	
		H.3.1.4. Caducidad de la propuesta	
		H.3.1.5. Casos especiales e innovaciones	

Fuente: Elaboración propia

2.4. METODOLOGÍA

Se realiza un estudio comparado con una aproximación interdisciplinar jurídico-política de la IA en la UE y AL.

Para el análisis normativo, nos basamos en la regulación de la ILP en las correspondientes previsiones constitucionales, su desarrollo legislativo y las posibles especificidades que puedan contener los reglamentos de procedimiento parlamentario, junto con otras posibles fuentes con valor legal, doctrinal o jurisprudencial.

Para el análisis empírico, utilizamos la información disponible en las Cámaras y otros organismos públicos en cuanto al número de iniciativas activadas y su status, admitidas a trámite o no, hayan dado lugar o no a debate parlamentario y/o a nueva legislación. Con análisis del tipo de materias objeto de las mismas y los actores que las promueven. En algunos casos, la información oficial se complementa con datos de organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación.

Concluimos la investigación con la puesta en común de ambos análisis comparados de tipo jurídico y empírico, a fin de determinar los posibles fallos del mecanismo y las posibles soluciones para su mejor funcionamiento.

Conforme a este análisis, describimos la forma en la que la ILP, para cada caso objeto de estudio articula los distintos elementos que la componen, al tiempo que extraemos los modelos que entendemos más idóneos para su funcionamiento más eficiente y acorde con el propósito para el que es concebida.

Utilizamos para ello un sistema de evaluación por el que otorgamos una puntuación positiva a aquellos aspectos que favorezcan el propósito de la hipótesis planteada y negativa en caso contrario. Como se refleja en la tabla siguiente, los indicadores principales reciben +/- 1 y otros complementarios +/- 0,5 (con posibles correcciones +/- 0,25 que exponemos a lo largo del análisis), conforme a la siguiente distribución:

TABLA 2: METODOLOGÍA						
Dimensión	Punt.	Indicadores	Punt.	Indicadores	Punt.	Hipótesis
						Garantes Activación
H.1. “INCLUSIVO” Carácter ciudadano	+/- 2,5	H.1.1. Propuesta “ciudadana”	+/- 1	H.1.1.1. Sujetos activo y pasivo	+/- 0,5	ILP inclusiva, orientada al ciudadano, al tiempo que de interés para la ciudadanía
				H.1.1.2. Comité Organizador	+/- 0,5	
		H.1.2. Amplitud material	+/- 1,5	H.1.2.1. Posibles materias excluidas	+/- 1	
				H.1.2.2. Ámbito competencial y tema único	+/- 0,5	
H.2. “ACCESIBLE” Requisitos formales	+/- 4,5	H.2.1. Requisitos forma	+/- 1,5	H.2.1.2. Carácter formulado	+/- 1	ILP sencilla en sus formalidades
				H.2.1.3. Otros requisitos formales	+/- 0,5	
		H.2.2. Requisitos de la firma	+/- 1,5	H.2.2.1. Número y plazo	+/- 1	Firma accesible en número y plazo, formalidades y obtención
				H.2.2.2. Otras formalidades: firma online	+/- 0,5	
		H.2.3. Garantías formales	+/- 1,5	H.2.3.1. Control previo	+/- 0,5	Resortes que solventen dificultades formales, posibilidad de apelación a las decisiones procedimentales,
				H.2.3.2. Apoyo material y/o técnico	+/- 0,5	
H.2.3.3. Recurso administrativo / judicial	+/- 0,5					
						Garantes Eficacia
H.3 “EFICAZ” Contenido de la propuesta	+/- 3	H.3.1. Propuesta “legislativa”	+/- 3	H.3.1.1. Tratamiento parlamentario directo	+/- 1	Procedimiento parlamentario que materialice el debate representante-representado, conforme a una mayor agilidad procedimental y garantías para los promotores ciudadanos
				H.3.1.2. Participación de los promotores	+/- 1	
				H.3.1.3. Posibilidad de Desistimiento	+/- 0,5	
				H.3.1.4. Caducidad de la propuesta	+/- 0,5	
				H.3.1.5. Casos especiales e innovaciones	---	
TOTALES	10		10		10	

Fuente: Elaboración propia

2.5. CASOS DE ESTUDIO

El análisis comparado se refiere a los modelos vigentes a nivel nacional en AL en 12 países: Argentina, Bolivia (sin desarrollo legislativo), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala (constitucional), Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú; lo mismo que para la UE (en 12 de los 28 Estados Miembros) en: Austria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Holanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía, además de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), a nivel supranacional.

La Iniciativa de Agenda cuenta con una implantación menos extendida que el referéndum que, por ejemplo, encontramos en toda la UE con la sola excepción a nivel nacional de Alemania, Bélgica y Chipre. Ahora bien, parece exagerado afirmar, como TUDELA ARANDA,²¹¹ que no se trata de una institución habitual en nuestro entorno. Bien al contrario, nos encontramos ante un instrumento en auge, que en la última década se ha incorporado a los ordenamientos de una tercera parte de los 24 países de la UE y AL en los que tiene presencia, además de la ICE a escala de la UE.

La Iniciativa de Agenda fue introducida por primera vez en la Constitución de Austria (1920), mientras las regulaciones más recientes refieren a la ICE, el primer modelo de ILP de carácter transnacional (configurada en 2003 y en vigor desde 2012), a la que seguirían sus modelos equivalentes de Letonia, Honduras, Finlandia o México.

Con la misma naturaleza y parecidas características a la de Austria (1920),²¹² aparece en las Constituciones de Lituania (1922), España (1931),²¹³ Italia (1947) y Hungría (1949),²¹⁴ en las que va adquiriendo un perfil definido y una estructura estable. La Constitución de Letonia de 1922, responde al modelo de la Constitución de Weimar, apelando al referéndum en caso de desacuerdo entre asamblea e iniciativa ciudadana.

²¹¹ TUDELA ARANDA, J. (2002): *Op. Cit.*, pp. 97-98.

²¹² Valida desde entonces con la excepción del período 1934-1945 de constitucionalismo autoritario e inclusión de Austria bajo el Reich alemán.

²¹³ Para una perspectiva sobre la ILP en la Constitución española de 1931, ver: FERNÁNDEZ FERRERO, M .A. (2001): *La iniciativa legislativa popular*. CEPC, Madrid, pp. 31 y ss. Prevista en el art. 66.3 de la constitución republicana si bien no llegó a ponerse en práctica.

²¹⁴ La Constitución de Hungría de 1949 reconocía la ILP en su artículo 28/D. Recientemente, la ILP desaparece con la Constitución de 2011 y la Ley CCXXXVIII de 2013 sobre Inicio de Referéndums, ICE y Procedimiento del Referéndum.

TABLA 3: MECANISMOS DE INICIATIVA DE AGENDA EN VIGOR EN AL Y LA UE

País	Constitución	Ley en Vigor	Año Ley	Primera ILP
Austria	1920	Ley de la Iniciativa Popular 1973	1973	1964
Letonia (sd)	1922	Ley de referéndums, propuestas de leyes e ICE de 1994	1922	URRS / 1996
Italia	1947	Ley de 25 de mayo de 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo	1970	1962
Portugal	1976	Ley 17/2003 de 4 de junio de 2003, enmendada por Ley 26/2012 de 24 de julio de 2012, de la ILP	2003	2005
España	1978	Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la ILP (ref. 2006 y 2015)	1984	1983
Brasil	1988	Ley nº 9.709 de 18 de noviembre de 1998	1998	1992
Eslovenia	1991	Ley de Referéndum e Iniciativa Popular de 1994	1994	1993
Colombia	1991	Ley Estatutaria 1757/2015 en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (Ley 134 de 31 de mayo de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana)	2015 (1994)	2016 (2002)
Rumanía	1991	Ley 189/1999 de iniciativa legislativa de los ciudadanos	1999	2000
Eslovaquia	1992	Ley de Peticiones (1990)	1990	s/d 1993/97
Lituania	1992	Ley de la ILP VIII-1003 1998	1998	2000
Paraguay	1992	Código Electoral 834/96	1996	2002
Guatemala	1993	(ref. constitucional)	1993	1997
Perú	1993	Ley 26.300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994	1994	2001
Argentina	1994	Ley 24.747 que reglamenta las iniciativas populares de 1996	1996	1998
Polonia	1997	Ley 62/99 de 24 de junio de 1999 sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos	1999	1999
Costa Rica	2002	Decreto Legislativo 8491, Ley de iniciativa popular de 2006	2006	2012
Nicaragua	(1987) ref. 2005	Ley n. 475 de Participación Ciudadana de 19 de diciembre de 2003 (Ley n. 269 de Iniciativa Ciudadana de Leyes de 3 de octubre de 1997)	2003 (1997)	2003 (1999)
Holanda	---	Reglamento de la Casa de Representantes (ref. 2006, art. 132a)	2006	2006
Ecuador	2008	(LO Función Legislativa, LO de garantías jurisdiccionales y control constitucional, LO Electoral)	---	2009
Bolivia	2008	---	---	---
UE	(2003) 2009	Reglamento Reglamento (UE) nº 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana	2012	2012
Honduras	2011	Ley Decreto 190 de mecanismos de participación ciudadana de 2012	2012	---
Letonia	---	Reglas de procedimiento de la <i>Saeima</i> (ref. 2012, art. 131 ³)	2012	2012
Finlandia	---	Ley de Iniciativa Ciudadana 12/2012	2012	2013
México	2013	Ley Orgánica del Congreso de la República (ref. 2016, arts. 130 y ss.)	2016	2016

Fuente: Elaboración Propia

Más recientemente, la progresiva instauración de la democracia ha seguido extendiendo el mecanismo en Europa, a Portugal (1976) y España (1978), lo mismo que a la Europa del Este tras la disolución del bloque soviético en 1989, caso de Eslovenia (1991), Rumanía (1991), Eslovaquia (1992), Lituania (1992) y Polonia (1997). La tercera ola latinoamericana de reformas constitucionales le daría asimismo reconocimiento en los ordenamientos de Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Guatemala (1993, de reforma constitucional) y Argentina (1994).

A inicios de Siglo, el Proyecto de Tratado Constitucional de la UE ponía la ICE sobre el tablero de juego europeo, el único modelo de Iniciativa de Agenda de carácter transnacional, incorporado posteriormente al Tratado de Lisboa. Seguirían a la ICE, en Europa, los modelos equivalentes de Holanda (2006), Letonia (2012) y Finlandia (2012). Al otro lado del Atlántico, cabe referir los casos de Costa Rica (2002), Nicaragua (2003), Ecuador (2008), Bolivia (2008, sin desarrollo legislativo), Honduras (2011, sin experiencia en la práctica del mecanismo) y México (2013).

En proceso de reforma constitucional, con propuestas en torno a la ILP, cabe referir el caso de Chile²¹⁵ e Italia, finalmente rechazado en referéndum (diciembre de 2016). En España, en el contexto de la formación fallida de gobierno en 2016, se refleja también en el acuerdo PSOE-Ciudadanos para una reforma constitucional urgente de la ILP.²¹⁶ En todo caso, compartimos con CASTELLÀ ANDREU la idea de que “un problema político real -y preocupante- como es la desafección política no se combate de forma prioritaria con una reforma constitucional”²¹⁷, *ultima ratio* de la lógica jurídica.

Carecen del mecanismo Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Reino Unido, República Checa y Suecia; lo mismo que Chile República Dominicana, Guyana, Panamá, El Salvador y Surinam. Uruguay y Venezuela cuentan con una ILP de tipo directo y si bien se refiere la existencia del mecanismo en Cuba,²¹⁸ no lo incluimos en

²¹⁵ En Chile, varias organizaciones han presentado propuestas a favor de la incorporación de IPCs en el nuevo ordenamiento constitucional, como “Movimiento por la consulta y derechos ciudadanos”. Vid: RAMÍREZ ARRAYÁS, J. A. (2007). *Democracia Directa en el sistema constitucional chileno*. Ponencia a la Conferencia Internacional de Democracia Directa en AL. 14-15 de marzo, BA.

²¹⁶ PSOE y CIUDADANOS (2016): *Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso* <http://www.psoe.es/media-content/2016/02/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf>

²¹⁷ CASTELLA ANDREU, J. M. (2016): *Op. Cit.*, p. 3.

²¹⁸ GUZMAN HERNÁNDEZ, T. Y. (2016): *Los mecanismos de democracia directa en Cuba. Diseño normativo y práctica hasta la actualidad*. Universidad de La Habana.

el marco de nuestro análisis, lo mismo que otros casos de iniciativas ciudadanas de baja intensidad como las de Bulgaria²¹⁹ o Estonia.²²⁰ Algunos países presentan el mecanismo a nivel subestatal (Suecia) o han experimentado experiencias informales (Grecia).²²¹ Casos como el del Reino Unido, como vimos en el repaso histórico anterior, debemos enmarcarlo dentro del ámbito de la petición.

Un ejemplo de esta última la encontramos a raíz del BREXIT, con una petición de segundo referéndum con más de 4.000.000 de apoyos.²²² En un conflicto semejante se encuentra la República Checa,²²³ conforme al posicionamiento compartido por varios de los “nuevos” líderes políticos como Marie LE PEN (Frente Nacional de Francia), como defendió en el último debate del Estado de la UE en Estrasburgo (Francia).²²⁴

²¹⁹ Base de datos de IDEA: <http://www.idea.int/answer/ans6041665090687>

²²⁰ Se mencionan tres intentos de introducir la iniciativa popular en 2003, 2005 y 2008. Vid. LIVIK, E. (2010): *Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State. Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament*. En *Proceedings of the Institute for European Studies* 8/210, p. 89. Conforme a la base de datos de IDEA existe un mecanismo que requiere de 1.000 firmas: <http://www.idea.int/answer/ans6041390900129>

²²¹ HALIKIOPOULOU, D. (2011): *Patterns of Secularization*. Ed. Ashgate, Londres, pp. 140-141.

²²² *EU Referendum Rules triggering a 2nd EU Referendum*: <https://petition.parliament.uk/petitions/131215>

²²³ En República Checa una petición apoyada por más de 50.000 firmas defendía, a finales de 2015, la celebración de un referéndum sobre el denominado “Czech Out” (salida del país de la UE: SPUTNIK NEWS, 24 de septiembre de 2015: *Czech Petition on EU Exit Referendum Tops 50,000 Signatures* <http://sputniknews.com/europe/20150924/1027450213/czech-eu-exit-referendum-petition.html>). Petición que, tras el BREXIT, toma nuevo impulso con el apoyo del Presidente Zeman: EXPRESS (Reino Unido), WOOD, V. (19 de julio de 2016): *CZECH OUT: President calls for EU referendum as union crumbles in wake of Brexit* <http://www.express.co.uk/news/world/685510/Czech-republic-brexiteuropean-union-brexite-vot-referendum-Milos-Zeman>

²²⁴ PARLAMENTO EUROPEO (14.09.2016): *Debate del Estado de la UE* [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)586665](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)586665)

3. ANÁLISIS NORMATIVO Y EMPÍRICO

3.1. ANÁLISIS NORMATIVO

Entendemos que la forma en que se regule la ILP condiciona sus resultados. La primera diferencia que surge se refiere al carácter laxo o preciso de la regulación. En el primer caso, la regulación de la ILP está desarrollada apenas en las correspondientes previsiones constitucionales o, de manera accesorio, en el marco de la normativa relativa a los MDD (caso de Brasil o Eslovenia, donde se desarrolla en apenas 2 o 3 artículos concretos). Frente a este tipo de regulación, otros ordenamientos presentan una mayor elaboración y precisión en la configuración del mecanismo (caso de Colombia o España). ¿Cómo afecta una u otra regulación las oportunidades de activación del mecanismo?

Unos menores requisitos formales pueden facilitar la activación de una ILP pero también pueden reducir su capacidad de presentar de manera efectiva las demandas que contiene. Apoyos materiales y/o técnicos concretos pueden resolver las dificultades propias de una mayor exigencia formal. Otros elementos como la participación activa de los promotores en el debate parlamentario de la propuesta pueden, asimismo, contribuir a dotar de mayor eficacia al mecanismo. A continuación analizaremos cada elemento concreto a fin de aclarar el marco jurídico más idóneo.

Aun cuando los distintos modelos nacionales de ILP puedan presentar diferencias formales y prácticas, el concepto general es común a todos ellos, cabiendo distinguir, sobre la base de nuestras hipótesis de investigación:

- Inclusividad del mecanismo (H.1.), esto es, su dimensión verdaderamente ciudadana, tanto por lo que se refiere a los sujetos legitimados (H.1.1.) como al ámbito temático en el que se puede invocar (H.1.2.1.);
- Accesibilidad (H.2.), tanto por lo que se refiere a la forma de la ILP (H.2.1), como por lo que se refiere a los requisitos de la firma (H.2.2.) y otras garantías formales (H.3.1), sean *a priori* o *a posteriori*; y
- Eficacia (H.3.), por lo que se refiere al tratamiento parlamentario de la propuesta como verdadera iniciativa legislativa.

H.1. INCLUSIVO

Este criterio se refiere a las personas que poseen la autorización legal para apoyar con su firma una ILP (titularidad pasiva), lo mismo que para presentarla (titularidad activa) (H.1.1.1.), función que corresponde al Comité Organizador (C.O.) (H.1.1.2.). Se refiere también al tipo de materias que cabe invocar (H.1.2.) Un modelo con excesivas materias excluidas de su ámbito puede perder atractivo ciudadano y por tanto interés. Además de por las materias excluidas (H.1.2.1.), la inclusividad puede verse asimismo afectada por el ámbito competencial de la ILP, por el principio del “tema único” y por otros posible requisitos de índole material (H.1.2.2).

Desde la perspectiva de la titularidad de la ILP cabe asimismo considerar como relevante la capacidad del proponente de desistir de su iniciativa, aspecto que abordamos en el marco de su tratamiento parlamentario (H.3.1.3.). Asimismo, la protección de datos, considerada apenas en el marco de la regulación ICE, puede conllevar consecuencias de cara a la inclusividad del instituto (ver en Anexo).

H.1.1. Carácter “ciudadano” de la propuesta

H.1.1.1. Sujetos activo y pasivo

Como quedó referido en el análisis de la doctrina de la IA, conforme a la visión mayoritaria, siempre tiene su origen en el electorado si bien determinados autores estiman que “no estamos ante el derecho al voto, luego no tienen por qué ser igual las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho.”²²⁵ Cabe considerar con CUESTA LOPEZ²²⁶ la posibilidad de que otros individuos distintos de los electores puedan ejercer el derecho a la ILP. LAFFERRIERE atribuye las ILP exitosas en Argentina a que ningún partido ni dirigente tradicional se encontrara involucrado.²²⁷

El cuadro siguiente presenta una relación de los sujetos titulares de la ILP y la configuración jurídica de sus respectivos C.O. Destacan por su inclusividad los ordenamientos de Brasil, Austria y Letonia (16 años) frente a los de Colombia, Eslovenia Letonia (sd) y Lituania (partidos políticos). Por la regulación del C.O. destaca la personalidad jurídica que le otorga Polonia frente a la falta de previsiones de Guatemala, Eslovaquia y Eslovenia.

²²⁵ ARANDA, E. (2006): *Op. Cit.*, p. 200.

²²⁶ CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Op. Cit.*, pp. 314-315.

²²⁷ LAFFERRIERE, E. (2008): *Op. Cit.*, p. 143.

TABLA 4: HIPÓTESIS 1.1.

País	Suj. / C.O.	Sujeto / Comité Organizador	art.	Resultado	Total
Argentina	Suj.	Ciudadanos	art. 39 Const. 1994 art. 2 Ley 24.747/96	0	-0,25
	C.O.	"promotor o promotores"	art. 5 Ley 24.727/96	-0,25	
Bolivia	Suj.	Ciudadanos	art. 162 Const. 2008	---	---
	C.O.	sin desarrollo legislativo			
Brasil	Suj.	Electorado (facultativo 16 años)	art. 14 Constit. 1998 art. 13 Ley 9.709/98	0,5	0,75
	C.O.	"entidade da sociedade civil"	art. 252 Reglam. Cámara	0,25	
Colombia	Suj.	Ciudadanos, concejales o diputados Ciudadano, organización social, partido o movimiento político	art. 155 Const. 1991 art. 131 Reglam. Congr.	-0,5	-0,25
	C.O.	Entre 3 y 9	art. 5 Ley 1.757/15	0,25	
Costa Rica	Suj.	Ciudadanos inscritos en el padrón	art. 123 Const. 1949 art. 1 Ley 8491/06	0	0,25
	C.O.	"ciudadano o grupo de ciudadanos" + "organizados de hecho o de derecho"	art.2 Ley 8.491/06	0,25	
Ecuador	Suj.	"Ecuatorianos" y "Personas inscritas en el registro electoral" Electores	arts. 61.3 y103 Const. 2008 art. 101 Reglam. Congr.	0	-0,25
	C.O.	"representantes"	art. 103 Const. 2008	-0,25	
Guatemala	Suj.	Ciudadanos	art. 277 Constit. 1993	0	-0,5
	C.O.	---	---	-0,5	
Honduras	Suj.	Ciudadanos	art. 213 Constit. 1982 art. 11 Ley 190/12	0	-0,25
	C.O.	n° indeterminado	art. 13 y 14 Decreto 190/2012	-0,25	
México	Suj.	Ciudadanos	arts. 35.VII y 71.VI Const. 17 art. 130 LO Cong.	0	-0,25
	C.O.	"representante"		-0,25	
Nicaragua	Suj.	Ciudadanos	art. 140 Constitución 2007 art. 103 Reglam. Asamblea art. 9 Ley 475/2003	0	-0,25
	C.O.	mínimo 15	art. 11 Ley 475/2003	-0,25	
Paraguay	Suj.	Electores	art. 123 Const. 1992 art. 266 Cod. Elect. 834/96	0	0,25
	C.O.	5	art. 268 Cód. Elect. 834/96	0,25	
Perú	Suj.	Ciudadanos Ciudadanos / "población electoral nacional"	art. 31 Const. 1993 art. 2 y 11 Ley 26.300/94 art. 74 y 76.3 Reglam Congr.	0	-0,25
	C.O.	n° indeterminado	art. 4 Ley 26.300/94	-0,25	
Austria	Suj.	Ciudadanos con derecho a voto -16 años Personas registradas para votar con domicilio ppal en Austria	art. 41.2 Const. 1920 art. 3.2 Ley 344/73	0,5	0
	C.O.	1 representante y 4 substitutos	art. 3.3 Ley 344/73	-0,25	
Eslovaquia	Suj.	"Todo el mundo" Ciudadanos	art. 27 Const. 1992, Dcho Petición Art. 133. 3 Reglam. Asamblea)	0	-0,5

	C.O.	---	---	-0,5	
Eslovenia	Suj.	Votantes	arts. 88 y 168 Const. 1991	0	-0,75
		Votantes (ley)	arts 114 y 173 Reglam Asamb.		
		+ partidos u otras asoc. ciudad. (const.) (incl. resid. extranj. et altri)	arts. 57-59 Ley 15/94	-0,5/ +0,25	
	C.O.	---	---	-0,5	
Finlandia	Suj.	Ciudadano con derecho a voto	art. 53 Const. 1999 (ref. 2011)	0	-0,25
	C.O.	1 representante y 1 suplente	art. 3 y 6 Ley 12/12		
Holanda	Suj.	Personas con derecho a voto	Art. 10 Reglam. Comisión 2006	0	-0,25
	C.O.	1 solicitante	art. 9 Ley	-0,25	
Italia	Suj.	El Pueblo / 50.000 Electores (incl. Resid. extranj.)	art. 71 Const. 1948	0,25	0
			art. 49 Ley 352/70		
	C.O.	mínimo de 10	art. 7 Ley 352/70	-0,25	
Letonia (sd)	Suj.	Electores (16 años)	art. 78 Const.(1922) sd	0,5	0
		Ciudadanos con derecho a voto – 16 años	art. 22 Ley de 1994		
	C.O.	Min. de 10 electores o 1 partido político o alianza de partidos	art. 22.2 Ley de 1994 sd	-0,5	
Letonia	Suj.	Ciudadanos - 16 años	art. 131.3 Reglam. Seimas	0,5	0,25
	C.O.	1 representante		-0,25	
Lituania	Suj.	Ciudadanos	art. 68 Constitución 1992	-0,5	-0,75
			art. 135 Reglam. Seimas 1994		
			art. 2 y 10 Ley VIII-1003/98		
	C.O.	Ciudadanos con derecho a voto + partidos políticos y otras organizaciones	art. 10 Ley VIII.1.003/98	-0,25	
Polonia	Suj.	Ciudadanos con dcho a voto	art. 118.2 Constitución 1997	0	0,5
			art. 2 Ley 62/99		
			art. 32 Reglam. Sejm 1992)		
	C.O.	Ciudadanos	art. 5 Ley 62/99	0,5	
Portugal	Suj.	Ciudadanos con dcho a voto (incl. Resid. extranj.)	art. 167 Consti. 1976	0,25	0,5
			art. 118 Reglam. Asamb.		
	C.O.	entre 5 y 10	art. 2 Ley 17/03		
Rumanía	Suj.	Ciudadanos con derecho a voto	art. 74 y 150 Const. 1991	0	0,25
			art. 92 Reglam. Cámara 2003		
			art. 1 Ley 189/99		
	C.O.	mínimo de 10	art. 2.1 Ley 189/99	0,25	
España	Suj.	"firmas acreditadas"	art. 87.3 Constit. 1978)	0	-0,25
			Ciudadanos		
			Electores		
	C.O.	Nº indeterminado	art.1 LO 3/84	-0,25	
ICE	Suj.	Ciudadanos de la UE	art. 11.4 TUE ref. Lisboa 09	0	0,25
		+ con edad para votar al PE	art. 3 Reglam. 211/11		
	C.O.	min. 7 ciudadanos UE resid. en 7 EEMM	art. 3.2 Reglam. 211/11	0,25	

■ Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada

■ Previsiones neutras

■ Previsiones negativas

Fuente: Elaboración propia.

A la vista del cuadro anterior, se pone de manifiesto que como norma general, quienes se encuentran legitimados al derecho activo y pasivo a la Iniciativa de Agenda son los nacionales con derecho a voto. Sea por atribución constitucional o de la legislación derivada, es el caso de Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Austria, Eslovenia, Finlandia, Holanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, España e ICE. De entre estos, la atribución corresponde al mandato constitucional en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay; Austria, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia (sd) Polonia, Portugal y Rumanía. Mientras que responde a la mera voluntad del legislador en los de Perú, Holanda, Letonia (indirecto), Lituania, España e ICE.

Para el resto de casos: Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Eslovaquia, la atribución legal se realiza en exclusiva al “ciudadano” en lugar de al “elector”. La diferencia parece más nominal que sustancial, atribuyéndoseles un tratamiento equivalente. La diferencia técnica se puede encontrar en el registro efectivo para el voto. Ahora bien, cuando nos referimos a la inclusividad del mecanismo de la ILP, estamos pensando en un debate más amplio, como la posible titularidad del residente y del ciudadano sin edad legal para el voto.

Observamos especificidades en la regulación que entendemos como positivas de cara a la mayor accesibilidad del instrumento en los casos de Brasil, Letonia, Italia y Portugal y como negativas en Colombia y Lituania. En ocasiones, los ordenamientos combinan elementos positivos y negativos, como la legitimación desde los 16 años (Austria y Letonia, sd) o de los residentes en el extranjero u otros ciudadanos en dificultad (Eslovenia), con otras tendentes a restarle accesibilidad como la legitimación de partidos políticos (Eslovenia y Letonia (sd) o la necesidad de residencia en el país (Austria).

La vinculación entre derecho de voto e ILP hace que la calidad de titular de la misma venga aparejada a la de contar con la edad legal de voto que, en la mayor parte de ordenamientos, se establece en los 18 años. La excepción a esta norma la encontramos, únicamente, en los casos de Austria (art. 6 Ley 344/1973)²²⁸ y de Letonia (art. 131.3 de las Reglas de Procedimiento de la *Saeima*), en los que se fija en los 16 años (+0,5) En el caso de Brasil, el art. 14 de la Constitución atribuye los

²²⁸ Tras la reforma constitucional adoptada en 2007, por la que la edad de voto se redujo a los 16 años.

derechos políticos “obligatorios” a los mayores de 18 años si bien, con carácter “facultativo”, habilita a los mayores de 16 pero menores de 18. (+0,5).²²⁹

En el caso de Letonia (sd), está mayor amplitud de la legitimación ciudadana se debe contraponer al hecho de que, como veremos al analizar el Comité Organizador, se legitima a un partido político o a una alianza de partidos como posibles organizadores (art. 23 Ley de referéndums, propuesta de leyes e ICE de 1994) (-0,5).

En línea con este supuesto, en Colombia, Eslovenia y Lituania, la legitimación activa de concejales y diputados (Colombia), así como de partidos políticos y otras asociaciones de ciudadanos (Colombia, Eslovenia y Lituania), parecen desnaturalizar el sentido de la ILP. Representantes y partidos políticos disponen de otros canales por los que conducir su vocación legisladora. En Colombia, la legitimación activa de concejales y diputados se mantiene a nivel constitucional (art. 155) y en el Reglamento de la Cámara (art. 141, 30% Diputados / Concejales del País) si bien desaparece de la nueva regulación de la ILP de la Ley 1757/2015 que autoriza a ciudadanos y organizaciones sociales, partidos o movimientos políticos.²³⁰ (-0,5)

Otras especificidades las encontramos en los casos de Austria, Italia, Portugal y Eslovenia. En el caso de Austria, junto a la previsión constitucional del carácter de elector del titular de la ILP, la norma derivada añade el requisito de la residencia principal en el territorio de la federación (reforma introducida en 1994). (-0,25) En contraste, en Italia, la Ley 459/2001 sobre el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero, los incluye entre los sujetos del derecho de iniciativa. Lo mismo que en Portugal, donde la Ley 26/2012 modifica la redacción del art. 2 de la Ley 17/2003 en el sentido de incluir a los ciudadanos inscritos en el censo electoral tanto en territorio nacional como extranjero. En el caso de Eslovenia (art. 16b Ley 15/94), además de a los residentes en el extranjero, esta previsión se amplía a personas en hospitales, residencias de ancianos, instituciones para personas con discapacidad o similares, personas que cumplen penas de prisión y otras con enfermedades o discapacidades graves de larga duración. (+0,25)

²²⁹ En Lituania los mayores de 16 años pueden presentar peticiones pero no ILPs (art. 2 parr. 2 Ley de Peticiones de 7 de julio de 1999).

²³⁰ La formulación anterior, del art. 10 Ley 134/1994, refería como posible promotor a una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal.

Excepto en los casos en que viene determinado a nivel constitucional (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Austria, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia (sd) Polonia, Portugal y Rumanía), nada impide al legislador atribuir a un sujeto distinto del elector la legitimación activa y/o pasiva en la titularidad del derecho a la ILP.

Este es el caso de España o de la ICE. En España, conforme al art. 1 LO 3/84, pueden iniciar o apoyar una ILP los ciudadanos mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral. Por su parte, el art. 108 del Reglamento del Congreso se refiere a ciudadanos y no a electores, mientras que la literalidad del artículo 87.3 de la Constitución se refiere, únicamente, a “firmas acreditadas”. Por tanto, la LO utiliza un concepto más restringido que el del Reglamento del Congreso que, a su vez, limita el precepto constitucional.²³¹ De manera similar, el art. 11.4 TUE establece que los iniciadores de la ICE deben ser “ciudadanos” de la UE, a lo que el art. 3 Reglamento 211/2011, añade, “y tener edad suficiente para votar en las elecciones al PE.”

En ambos casos, sin embargo, se refleja una cierta voluntad de apertura. A nivel nacional, en el Pleno del 19 de abril de 2016 se debatió la Proposición de LO por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para ampliar el derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años, presentada por ERC.²³² La iniciativa fue tomada en consideración con los votos de PSOE, Podemos, ERC, DiL, Compromís e IU. PP y Ciudadanos votaron en contra. El PNV se abstuvo.

Durante la discusión del Reglamento ICE, numerosas enmiendas, presentadas en comisión y pleno, apostaban por legitimar en el ejercicio de la ICE a los residentes de terceros países,²³³ exclusión “particularmente reprochable” para CUESTA LÓPEZ.²³⁴

²³¹ Conforme al ordenamiento español, son ciudadanos todos aquellos que tienen atribuida la nacionalidad española (arts. 17-22 Código Civil), lo que les coloca en una relación especial de derechos y obligaciones frente al Estado. Mientras que son electores los ciudadanos que reúnen los requisitos establecidos en el título I, capítulo I, de la LO 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.

²³² Proposición de LO por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para ampliar el derecho de sufragio activo a los mayores de 16 años (11 de marzo de 2016). http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-20-1.PDF

²³³ Se trata de las enmiendas aprobadas en los “informes de opinión” de la Comisión de Peticiones (22, 27 y 44) y de Libertades Públicas (43 y 46). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2010-0350%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES> Cabe asimismo referir las presentadas sin éxito al “informe sobre el fondo” de la Comisión de Asuntos Constitucionales, fundamentalmente por el Grupo Liberal (ALDE), cofirmadas por el aún líder de este Grupo político, VERHOFSTADT, junto con otros de sus compañeros de filas (DUFF, WIKSTROM, WALLIS O ILCHEV; individualmente, la también liberal JAATTEENMAKI presentaría enmiendas similares). Se trata de las enmiendas: 81, 91, 112 y 123, junto con la 111 y 122. Junto a ellos, en el mismo sentido, cabe referir las enmiendas de los diputados del Grupo de la Izquierda Unitaria (GUE), SCHOLZ y DE BRUN: 65, 113 y 124.

El legislador comunitario planteó también llegar más lejos del “elector” en lo relativo a la edad para el derecho al ejercicio de la ILP, que pretendía fijar en los 16 años.²³⁵ El compromiso alcanzado finalmente, fruto de un acuerdo con el Consejo aprobado en primera lectura (15.12.2010), remite la regulación de los ordenamientos nacionales.

Con motivo de la revisión trienal del Reglamento ICE (art. 22), el Parlamento Europeo (PE) ²³⁶ “pide a la Comisión que modifique el artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 y recomiende a los Estados miembros que disminuyan la edad para apoyar y participar en una iniciativa ciudadana europea de 18 a 16 años, y que no esté ligada al derecho al voto en las elecciones al Parlamento Europeo, dando así a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en el impulso al proyecto europeo” (punto 26). Una tendencia que observamos se plantea asimismo a nivel subestatal.²³⁷

A nivel europeo, la exclusiva legitimación del ciudadano elector parece entrar en contradicción con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01), referida siempre a la “persona” y en cuyo art. 44 reconoce el derecho de petición a “toda persona física” que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

Lo mismo sucede con la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en cuyo considerando cuarto estipula que la integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los EEMM es un elemento

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-452.836%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES> Si bien, el texto adoptado en primera lectura sería el del acto legislativo final acordado con el Consejo, los diputados de la GUE volverían a plantear sus enmiendas ante el Pleno de la Cámara (72 y 73) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bAMD%2bA7-2010-0350%2b071-074%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

²³⁴ CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Op. Cit.*, pp. 413 y 418.

²³⁵ Aunque no se llegase a incorporar en el informe final de la Comisión de Asuntos Constitucionales, competente para el fondo, el Proyecto de Informe de los diputados GURMAI (PSE) y LAMASSOURE (PPE) contenía la propuesta de los 16 años en su versión inicial (enmiendas 5 y 24): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-445.836%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES> a las que se añadían, también sobre este aspecto, las propuestas de ALDE y GUE (enmiendas 115, 122 y 123) que la llevarían al Pleno de la Cámara (73). Si se recoge la propuesta en los “Informes de Opinión” de las Comisiones de Peticiones (6 y 27), Cultura (4 y 13) y Libertades Públicas (4, 34 y 25) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2010-0350%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

²³⁶ PE (2015): *Op. Cit.*

²³⁷ Al margen de los casos ámbito de estudio de esta tesis, cabe señalar que en modelos de ILP como el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Ley 1/2006 de la ILP, se concede legitimación activa, además de “a las personas que tienen la condición política de catalanes” (art. 2.1), a las personas mayores de dieciséis años, inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y que tengan: nacionalidad española, sean ciudadanos de los EEMM de la UE o de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, o residan legalmente en España (art. 2.2).

clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado.

En esta línea, el art. 6 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que “Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley” (apart. 1). Y prosigue señalando que “los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación” (apart. 2)

H.1.1.2. Comité Organizador

Con la denominación genérica de Comité Organizador designamos al ente encargado de iniciar y promover una ILP. En la práctica, se trata del verdadero sujeto activo de la ILP, encargado de llevar a cabo todas las fases de su tramitación, incluida la recogida de firmas y su posible defensa en sede parlamentaria o en vía judicial. Sus integrantes, por tanto, asumen la interlocución con las autoridades siendo, en definitiva, los representantes y responsables últimos de la ILP a todos los niveles.

No cabe duda de la importancia del Comité Organizador si bien no parece venir siempre acompañado de una regulación acorde con su protagonismo. Así, existe una división entre aquellos ordenamientos que refieren de manera explícita la necesidad de un Comité Organizador o un sujeto responsable que dé viabilidad a la iniciativa, al que dotan de determinadas facultades específicas, frente a aquellos otros modelos en los que esta figura resulta implícita al propio procedimiento. Esta diferente aproximación puede acarrear consecuencias en determinadas fases del desarrollo procesal de la ILP.

Cabe distinguir 3 grandes grupos: i) aquellos que carecen de mención alguna en cuanto a la posible constitución de un Comité Organizador (Eslovaquia y Eslovenia para Europa y Guatemala para América Latina), ii) modelos donde de manera explícita (Holanda, Austria, Finlandia, Letonia) o implícita (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y España) cabe nombrar un promotor

individual, y iii) modelos que prevén un Comité Organizador (Colombia, Paraguay, Portugal, Italia, Letonia (sd), Lituania, Rumanía, Nicaragua, Polonia e ICE).

Más allá de las diferencias de carácter numérico, cabe considerar las previsiones de las respectivas normativas nacionales en cuanto a las acciones para las que están legitimados estos organizadores o representantes. Pese a sus atribuciones para la puesta en marcha, seguimiento y defensa en sede parlamentaria o en otras instancias de la iniciativa propuesta, la mayor parte de los ordenamientos carecen de desarrollos específicos respecto del Comité Organizador. Por lo general, las leyes nacionales carecen de una definición clara de su naturaleza jurídica, ni del tipo de relación que se establece entre sus miembros y el conjunto de ciudadanos que suscriben la ILP. Por eso, a efectos de la inclusividad del mecanismo, debemos valorar como más positivo una regulación lo más clara posible de este elemento de la ILP.

i) Sin regulación. En Guatemala para América Latina, lo mismo que Eslovaquia y Eslovenia para Europa, la legislación no menciona la posible constitución de un Comité Organizador o la designación de un responsable que, como es natural, existen *de facto* en la práctica del desarrollo normal de toda ILP. (-0,5).

ii) Modelo de presentación individual. Un segundo grupo se refiere a aquellos casos donde, de manera explícita, se prevé el nombramiento de un promotor individual (Holanda y Letonia), en ocasiones, junto con sus substitutos (Austria y Finlandia) al momento de registrar la solicitud. Lo mismo sucede, implícitamente, en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú y España. Conforme con MARCO MARCO, en su análisis del caso español, basta con un único promotor que de satisfacción al requisito del C.O., al considerar que “salvo prueba en contrario”, nada impide que lo integre un único ciudadano.²³⁸.

En España, la ley no establece cuántas personas deben formarlo disponiendo únicamente que el proyecto tiene que ir acompañado de la lista de las personas que la promueven (art. 3.2 c) LO 3/1984). Si bien se entiende que el Comité Organizador coordina todo el procedimiento, desde la elaboración del texto hasta la defensa de su

²³⁸ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 9.

propuesta ante el Parlamento, no existe ningún tipo de acto formal de constitución, determinada en el momento en que se presenta la proposición ante la Mesa del Congreso acompañada de la relación de miembros que la componen. (-0,25).

Lo mismo sucede en Honduras, donde se limita a establecer que la iniciativa debe acompañarse de los datos de los ciudadanos que la presentan (art. 13 Decreto 190/2012) quienes, en su caso, deben “proponer” a 10 ciudadanos para participar en el debate en Pleno si bien será la Junta Directiva del Congreso quien determine finalmente quien participará (art. 14). Y en Perú, donde se limita a señalar que se debe de acompañar la relación de nombres de los promotores (art. 4 Ley 26.300/1994) y que estos pueden nombrar dos representantes para para la sustentación y defensa en sede parlamentaria (art. 14), así como designar “personeros” ante cada uno de los órganos electorales a fin de presenciar y fiscalizar el proceso (art. 9). (-0,25).

De manera semejante, carecen de precisiones en cuanto a la naturaleza y funciones del Comité Organizador los ordenamientos de Holanda, Letonia, Austria o Finlandia, lo mismo que los de Argentina, Ecuador y México. (-0,25).

Solo Costa Rica (art. 2 Ley 8491/2006) prevé el ejercicio de la ILP por “cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho.” De manera semejante a Brasil donde la única previsión en cuanto al C.O. se contiene en el Reglamento de la Cámara (art. 252.III), estableciendo que “será lícito que entidad de la sociedad civil patrocine la presentación de proyecto de ley de iniciativa popular, responsabilizándose incluso por la colecta de las firmas.” (+0,25)

iii) Previsión de Comité Organizador. Entre los ordenamientos que prevén la constitución de un Comité Organizador, se determina una composición que no varía en exceso de unos modelos a otros. El número de integrantes se sitúa entre los 3 y los 15 miembros. En número ascendente, en Colombia puede estar integrado por entre 3 y 9 miembros que deberán de elegir un “vocero” o portavoz (art. 10 Ley 1757/2015),²³⁹ en Paraguay se requiere de 5 miembros (art. 268 de la Ley n° 834/96), en Portugal entre 5 y 10 (Artículo 7.1 de la Ley 17/2003), en Italia, Letonia (sd), Lituania y Rumanía se establece un mínimo de 10 miembros (respectivamente, en el art. 7 Ley

²³⁹ Conforme a la regulación precedente, art. 10 Ley de 41.373/1994, se fijaba en 9 el número de integrantes del Comité Organizador.

352/1970, art. 23 Ley de 1994, art. 10 Ley VIII.1003/1998 y art. 2.1 Ley 189/1999),²⁴⁰ en Polonia (art. 5 Ley 62/1999) y Nicaragua son un mínimo de 15 integrantes que, en este último caso, deberán designar un representante legal (art. 11 Ley 475/2004, incrementado el número respecto a la regulación contenida en el art. 4 Ley 269/1997, de solo 11).

Dentro de este grupo se incluye la ICE. Conforme al art. 3.2 de su Reglamento, debe crearse un comité compuesto, como mínimo, por siete ciudadanos de la UE que residan en siete EEMM diferentes. Se introduce ahora el concepto de residencia si bien limitada a los ciudadanos de la UE, de manera tal que los promotores de una ICE podrían ser nacionales de un mismo EM residentes en siete EEMM diferentes. Los diputados europeos pueden formar parte del comité organizador pero sin computar en el recuento de los siete miembros. Asimismo, las personas jurídicas pueden apoyar la organización de una iniciativa pero nunca formar parte de ella.

Con previsiones en cuanto a la naturaleza jurídica y las competencias del C.O., cabe referir los casos de Paraguay, Colombia, Rumanía, Portugal e ICE (0,25), así como el de Polonia, donde se le reconoce personalidad jurídica propia (0,5). Sin precisiones en cuanto a sus funciones: Nicaragua, Italia, Letonia (sd) y Lituania (-0,25).

En Rumania (art. 2.1 Ley 189/99) la constitución del C.O. debe de legalizarse por medio de notario público. En el caso de Paraguay (art. 268) se establece que deberá conformarse una comisión promotora que tendrá la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto. En Portugal (art. 7 Ley 17/03) se le capacita para desarrollar todas las diligencias tendentes a la buena ejecución de la propuesta. En Colombia, el Comité Promotor (art. 5 Ley 1.757/15) es responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite. (+0,25)

En el caso de la ICE, el comité es responsable de gestionar la iniciativa a lo largo de todo el proceso y debe designar entre sus miembros un representante y un sustituto que hablen y actúen en su nombre ante la Comisión. Corresponde a los organizadores explicar la ICE a la Comisión (art. 10), exponerla en audiencia pública en el PE (art. 11), responsabilizarse por los posibles daños vinculados a la protección de datos y

²⁴⁰ En el caso de Rumanía, de cara al registro de la iniciativa, se señala que la solicitud debe habilitar a 5 miembros como representantes del Comité Organizador (art. 6 Ley 189/1999).

otros (arts. 12 y 13), recurrir a los órganos competentes en caso de rechazo del registro (art. 4.3) o desistir de la ICE (art. 4.5). (+0,25)

Ahora bien, conforme al Informe de la Comisión sobre la ICE,²⁴¹ dada la falta de personalidad jurídica de los comités de ciudadanos se han manifestado inquietudes en materia de responsabilidad y dificultades, por ejemplo, para la obtención de fondos y la gestión de la protección de datos, especialmente al residir en al menos siete países distintos. En este sentido, el Parlamento Europeo²⁴² propone “que los comités ciudadanos puedan obtener personalidad jurídica” (punto 27).

A este respecto, debemos de referir el modelo de Comité Organizador regulado en Polonia. Que, conforme al art. 5 Ley 62/99, cuenta con personalidad jurídica propia que se perfecciona en el momento del registro previo de la propuesta ante el Presidente de la *Sejm* (Parlamento) con el aval de 1.000 firmas. Conforme a este art., el Comité Organizador es responsable de la preparación de la propuesta legislativa, de la campaña de promoción y de la organización de la recolección de firmas en apoyo de la iniciativa. Además, tiene derecho a apelar a la Corte Suprema en caso de que el Presidente de la *Sejm* rechace aceptar la propuesta (art. 6.5). Conforme al art. 18 Ley 62/99, el Comité Organizador cesa en sus funciones al cabo de los 3 meses de la finalización del procedimiento parlamentario o, en otros supuestos, a los tres meses del rechazo de la iniciativa por el Marshal de la *Sejm* o de la desestimación del recurso a la denegación del proyecto ante la Corte Suprema. (+0,5)

Pero lo más relevante del *status* jurídico que se le atribuye al Comité Organizador en Polonia es que le permite acceder a financiación para los fines relacionados con el ejercicio de la iniciativa legislativa, por ejemplo, por medio de la colecta pública de fondos. Ya que, como analizaremos, la falta de apoyos materiales y técnicos (H.2.3.) constituye una de las principales dificultades en el desarrollo de la IA. Por tanto, asimismo relevante desde la perspectiva de la accesibilidad del mecanismo.

²⁴¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana (Bruselas, 31.3.2015 COM(2015) 145 final). p. 16. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF>

²⁴² PE (2015): *Op. Cit.*

H.1.2. Amplitud temática de la Iniciativa

Algunos ordenamientos consideran que determinadas asuntos no pueden ser objeto de iniciativa ciudadana, debiendo reservarse a la iniciativa de Gobierno y/o Parlamento. Como vimos en el análisis de la doctrina, para HEVIA DE LA JARA: “la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea letra muerta.”²⁴³ En el caso de Colombia, el análisis de la ILP realizado por SUÁREZ ANTÓN y WELP²⁴⁴ pone de relieve como los temas planteados pueden difícilmente asociarse a cuestiones de intereses ciudadano. Más allá de la materia, debemos considerar otros elementos como el principio de competencia, el tema único y la posible existencia de otros requisitos vinculados a este ámbito material de la ILP:

H.1.2.1. Materias excluidas

Desde el proyecto de Constitución francesa de 1793 se observa la técnica de excluir determinados temas que, por su naturaleza, se consideran como monopolio de los gobernantes. El tipo de materias excluidas ha variado mucho desde entonces y la Constitución española de 1931 contribuyó a delimitarlas al aplicar los mismos límites del referéndum *abrogativo* italiano. Con variantes según los casos, los principales asuntos objeto de exclusión son: Constitución, tratados, tributos, presupuestos y medidas de gracia y, en AL, el ámbito de seguridad y defensa. En determinados casos el ámbito de exclusión material resulta de más difícil definición, por ejemplo, en AL se observa la práctica de dotar al Presidente de la República de competencias exclusivas que limitan la inclusividad de la ILP (Brasil, Colombia, Ecuador o México), la técnica legislativa es asimismo confusa en Perú, Polonia o ICE.²⁴⁵

Desde nuestra perspectiva, un exceso de restricciones materiales puede conducir a la práctica inoperatividad del mecanismo, bastando con una interpretación amplia de los límites materiales para la inadmisibilidad de cualquier iniciativa que directa o tangencialmente tenga relación con alguno de ellos. Afectando a la inclusividad del instituto así como, en determinados casos, a su accesibilidad.

²⁴³ HEVIA DE LA JARA, F (2010): *Op. Cit.*, p 162.

²⁴⁴ SUÁREZ ANTÓN, O y WELP, Y (2016): *Op. Cit.*

²⁴⁵ Brasil, Colombia, Ecuador y Perú se considera es donde los presidentes cuentan con más facultades exclusivas. *Cfr.* PAYNE, M. J.; ZOVATTO, D.; CARRILLO FLÓREZ, F. y ALLAMAND ZAVALA, A. (2003): *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID, Washington, p. 208.

TABLA 5: HIPÓTESIS 1.2.																
	Materias Objeto de Exclusión (H.1.2.1.)									Res.	H.1.2.2.			Res.	Tot.	
	Const.	Org. Est.	Trat.	Impuest.	Presup.	Finan.	Grac.	Segur	Otras		A	B	C			
Argentina	X		X	X	X			Penal		-1	X	---	---	0,5	-0,5	
Bolivia	Sin desarrollo legislativo									---	---	---	---	---	---	
Brasil	---	X	X	X	X	---		X	Excl.Prsdt. art 61-84Const.	-1	X	X	X	0,5	-0,5	
Colombia	---		X	X	X	---	X	ord. públ	Inict. Gob. art. 154 Const.	-1	X	---	---	0	-1	
Costa Rica	---	---	X	X	X	---	---		empréstitos y ctos o actos ntza admva	-0,5	---	---	---	0	-0,5	
Ecuador	---	X	---	X	X	---	X	X	Excl.Prsdt. arts 135-147 Const.	-1	---	(X)	X	0	-1	
Guatemala	Referido únicamente a la reforma constitucional, con salvaguardas para los arts. 3 a 46 y 278 de la Constitución									+1	---	---	---	0	+1	
Honduras	Sin restricciones									+1	---	---	---	0	+1	
México	---	---	---	---	---	---	X	X	Excl.Prsdt. art. 89 Const.	-0,5	X	---	X	0	-0,5	
Nicaragua	X	---	X	X	X	---	X	X	LO y const.: electoral, emerg. y amparo + códigos de la república	-1	---	---	---	0	-1	
Paraguay	---	X	X	Tributario, monetario y bancario			---	defensa	propiedad y expropiación, elecciones contratación, empréstitos y presup. gal.	-1	---	X	X	0	-1	
Perú	exc. art.2	---	---	X	X	---	---	---	---	-0,5	---	---	---	0	-0,5	
Austria	Sin restricciones									+1	X	---	---	0	+1	
Eslovaquia	Sin restricciones									+1	---	---	---	0	+1	
Eslovenia	Sin restricciones									+1	---	---	---	0	+1	
Finlandia	Sin restricciones									+1	---	X	---	0	+1	
Holanda	X	tema local	---	X	X	---	---		quejas u objeciones a polít.gubernam.	-0,5	---	---	X	-0,5	-1	
Italia	Sin restricciones									+1	---	---	---	0	+1	
Letonia (sd)	Sin restricciones									+1	---	---	---	0	+1	
Letonia	"dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, supremacía de la ley o ddhh" (art. 131 ³ (2) Reglam. Saeima)									+1	---	---	---	0	+1	
Lituania	Sin restricciones									+1	---	---	X	0,5	1,5	
Polonia	X	X	¿X?	Presup. financier. o monet			---	---	---	-0,5	---	---	---	0	-0,5	
Portugal	X	X	---	X	X	X	X		art. 164 CP (exc. subp.(i))	-1	---	(X)	X	0	-1	
Rumanía	---	---	X	X	---	---	X		---	-0,5	X	---	---	0	-0,5	
España	X	X	X	X	X	X	X	---	LO DDFR+Rég. Elect	-1	---	X	X	-0,5	-1,5	
UE	X	marco de las atribuciones de la Comisión (art. 11.4 TUE)									-1	X	---	---	0	-1

Fuente: Elaboración propia.

- Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada
■ Previsiones neutras ■ Previsiones negativas

Las materias excluidas se suelen determinar a nivel constitucional si bien, en la práctica, pueden verse ampliadas por la normativa específica que regule la institución.

Como vemos en el cuadro anterior, un primer grupo de ordenamientos no contemplan restricciones materiales, caso de i) Guatemala y Honduras, así como Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia y Lituania. (1) Con exclusiones materiales, cabe distinguir un nivel intermedio para los casos de ii) México, Costa Rica y Perú, Holanda, Polonia y Rumanía (-0,5) y, con las mayores restricciones materiales, los casos de iii) Argentina, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Brasil y Ecuador junto con Portugal, España e ICE. (-1)

i) Países sin restricciones o de baja intensidad. Del conjunto de países que hemos incluido en este grupo, cabe distinguir dos subgrupos: i) sin limitaciones: Honduras, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia, y Lituania; b) con algunas limitaciones: Austria, Letonia y Guatemala.

Poco cabe decir sobre el primero de estos subgrupos (Honduras, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia y Lituania) más que su ámbito material, al carecer de limitaciones, es el más inclusivo de todos.

Por lo que se refiere al otro subgrupo: en Austria, frente a posibles interpretaciones restrictivas de la ILP como limitada a la puesta en marcha, enmienda o abolición de leyes, la práctica existente habilita que cualquier asunto puede ser enmarcado como propuesta de ley, incluidas las reformas de tipo constitucional.²⁴⁶

En Guatemala, el art. 278 de la Constitución limita el derecho a la Iniciativa Ciudadana de Reforma Constitucional (ICRC) cuando se refiere al Capítulo I del Título II de la Constitución (arts. 3 a 46), así como al propio art. 278. La reforma de estos requeriría de una Asamblea Nacional Constituyente: “para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente” (art. 278 Constitución Guatemala). No se excluye la reforma si bien queda limitada.

²⁴⁶ Cfr. GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 178.

En Letonia, se rechazan únicamente las propuestas “claramente inaceptables en una sociedad democrática”, esto es, plenamente ofensivas u opuestas a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, imperio de la ley y derechos humanos, incluidos los de las minorías (art. 131³ (2) Reglam. *Saeima*).

ii) Modelos intermedios. En una categoría intermedia encontramos a Costa Rica (art. 123 Const./art. 1 Ley 8491/2006), Holanda (art. 132a Reglam. Parlam.) y Rumanía (art. 74.3 Const.) así como, con una técnica legislativa más difusa, Polonia, Perú y México.

En Costa Rica, se excluye de la ILP los proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal o de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. El art. 105 de la Constitución reconoce asimismo las limitaciones que implican los Tratados y, además de las anteriores, recoge un catálogo más extenso de exclusiones para el caso del referéndum popular en el que incluye los asuntos monetarios y crediticios y de seguridad y pensiones.

En Rumania, como refleja el cuadro, se señalan como materias excluidas los impuestos, los asuntos internacionales y las de amnistía y perdón. De igual manera, en Holanda se excluyen impuestos y presupuestos, los asuntos de los gobiernos locales, las quejas u objeciones a las políticas gubernamentales y cuestiones contrarias a la Constitución o a los valores enraizados en la sociedad holandesa. Cabe reseñar el riesgo de subjetividad a la hora de interpretar estos supuestos.

En cuanto a los casos restantes, el legislador de Polonia se limita a precisar que no pueden ser objeto de ILP las materias cuya iniciativa queda reservada por la Constitución a otros sujetos (art. 3 Ley 62/1999). De esta manera, de la lectura del texto constitucional, queda excluida la reforma de la Constitución (art. 235), lo mismo que los asuntos presupuestarios, sobre la contratación de deuda pública o sobre garantías financieras (art. 221) o la formulación en implementación de la política monetaria (art. 227). Conforme a RYTEL-WARZOCHA,²⁴⁷ se estipula un control de constitucionalidad por parte del Marshal de la *Sejm* (Presidente del Parlamento) que, por mayoría de tres quintos de la Comisión Jurídica, puede suponer asimismo la

²⁴⁷ RYTEL-WARZOCHA, A.: *Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances?* En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012): *Op. Cit.*, p. 217.

exclusión de aquellas propuestas en discordancia con la legislación europea o con los tratados internacionales suscritos por el país, tal y como analizaremos empíricamente.

En Perú, sin referencia constitucional explícita alguna, la normativa aclara que la iniciativa popular comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre tributos o presupuestos tienen los congresistas de la República (art. 12 Ley 26.300/1.994). Además, se declara como “improcedente” toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el amplio artículo 2 de la Constitución (Artículo 19 Ley 26.300/1.994).

En México, debemos como mínimo exceptuar del ámbito de la ILP aquellas competencias exclusivas del Presidente de la República (art. 89 Constitución). Estas se refieren, entre otras, a las medidas de gracia y al ámbito de la seguridad y la defensa. En todo caso, se trata de una técnica legislativa que no aporta excesiva claridad al instituto y que puede afectar a su accesibilidad (H.2.), Lo observamos también en casos como los de Colombia, Brasil y Ecuador.

iii) Países con mayores restricciones materiales. Con las mayores restricciones materiales, encontramos los casos de Argentina (art. 39 Const.), Nicaragua (art. 140 Const. y art. 3 Ley 269/1997), Paraguay (art. 267 Cód. Elect.), Portugal (art. 3 Ley 17/2003) y España (art. 87.3 Const. y art. 2.5 LO 3/1984), conforme a la reserva competencial del presidente, cabe incluir también aquí los casos de Colombia, Brasil y Ecuador. Las restricciones de la ICE se presentan desde la perspectiva del principio de competencia, si bien asimilables a las de este grupo.

En el caso de España, a los límites impuestos en la Constitución, esto es, las materias propias de LO,²⁴⁸ tributarias, de carácter internacional o sobre medidas de gracia, se añaden por ley las materias atribuidas en exclusiva al Gobierno por el art. 131 (sobre los proyectos de planificación en la actividad económica general del Estado) y el art. 134.1 (sobre la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado). Según el Preámbulo de la LOILP, corresponden a “campos normativos particularmente

²⁴⁸ Lo que incluye todas las iniciativas sobre derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía, régimen electoral general y demás previstas en la Constitución, por citar algunos ejemplos: Defensor del Pueblo (artículo 54 CE), Consejo de Estado (artículo 107 CE), Tribunal Constitucional (artículo 165 CE) o la propia ILP (artículo 87.3).

delicados”. Estas limitaciones materiales, sin embargo, no existen para el procedimiento del referéndum consultivo previsto en el art. 92 Constitución.

En tanto que atribuciones exclusivas del Gobierno, cabe añadir las del art. 134.5 Const. (sobre proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario) y el art. 134.6 (sobre conformidad de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios). Por último, el art. 166 otorga la exclusiva iniciativa para la reforma constitucional a los sujetos de los apartados 1 y 2 del art. 87.

Cabe destacar la iniciativa de reforma constitucional del art. 87.3 CE presentada por la Junta General del Principado de Asturias que propone la exclusión de las materias de LO y se admite para la reforma constitucional, admitida a trámite en 2014.²⁴⁹ La disolución de las Cortes en 2016 impidió que prosiguiera su curso.²⁵⁰

En Argentina, como refleja el cuadro, no pueden ser objeto de iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. En el caso de Nicaragua, la redacción es casi idéntica a la de la Constitución española: Leyes Orgánicas, tributarias,²⁵¹ de carácter internacional y de amnistía e indultos. Conforme a las previsiones del propio texto constitucional (arts. 114, 184 y 191), este elenco se amplía en el art. 3 Ley 269/1997, incorporando el Presupuesto General y las de rango constitucional: electoral, de emergencia y de amparo (art. 184 Const.). Revisada esta norma en la Ley 475/2003, se amplía aún la

²⁴⁹ Vid. PRESNO LINERA, M. A.: *Regeneración democrática y reforma de la Constitución*. En *Blog RCDP*, 20-10-2014. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/10/20/regeneracion-democratica-y-reforma-de-la-constitucion-la-primera-propuesta-autonomica-de-revision-constitucional-miguel-angel-presno/>

²⁵⁰ BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 194-1, 24-10-2014. Dicha proposición de reforma constitucional se volvió a admitir a trámite por la Mesa del Congreso el 2 de febrero de 2016, en la XI Legislatura. Ver BOCG Congreso de los Diputados, serie B, núm. 1-1, 9-2-2016 http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-1-1.PDF

BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 122-1, 24-5-2013. Igualmente en la X Legislatura se presentaron otras dos iniciativas legislativas de los grupos parlamentario Mixto e Izquierda Plural del Congreso, una de 2012 retirada y otra de 2013 que fue tomada en consideración y que, entre otros contenidos –más amplios que la de Asturias-, también propugna una reforma del art. 92 CE (con la introducción de referendos consultivos autonómicos a iniciativa de la Asamblea y popular y municipales, además de la ampliación de los legitimados para proponer el referéndum estatal a un 5% de miembros de una de la Cámaras y a los electores que pueden presentar una ILP) y del art 167.3 para hacer obligatorio el referéndum

²⁵¹ Idea reforzada por el art. 114 Const., que establece que corresponde “exclusivamente y de forma indelegable” a la Asamblea Nacional la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos.

restricción a los Códigos de la República y las leyes de seguridad nacional, al tiempo que explicita la reserva de reforma de la Constitución que su art. 191 atribuye al Presidente y a la Asamblea.

En esta misma línea, en Portugal se exceptúa del ámbito de la ILP las reformas constitucionales y aquellas otras materias que la Constitución reserva al Gobierno y a las Asambleas Legislativas regionales de Azores y Madeira, además de amnistías y perdones, presupuestos, impuestos y de naturaleza/contenido financiero y aquellas otras previstas en el art. 164 de la Constitución a excepción del subpárrafo (i) (art.3 Ley 17/2003), un elenco excesivamente amplio e impreciso, de más de 20 apartados.

En Paraguay, las materias excluidas aparecen delimitadas por el Código Electoral, sin que la Constitución establezca ninguna limitación. Se trata de la legislación departamental o municipal y la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, a las que se añaden las del art. 122 Constitución, en analogía con las materias excluidas para el referéndum, esto es: expropiaciones, defensa nacional, limitación de la propiedad inmobiliaria, cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuestos General de la Nación, y las elecciones nacionales, departamentales y municipales (art. 267 Código Electoral).

Más difíciles de delimitar resultan los casos de Colombia, Ecuador y Brasil. En Colombia,²⁵² el art. 18 Ley 1757/2015 se refiere a las materias presupuestaria, fiscales o tributarias, relaciones internacionales, amnistías e indultos u orden público. Además, conforme al art. 154 Const. “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” Un amplio elenco al que cabe agregar las materias iniciativa exclusiva del gobierno *ex* art. 142 Reglam. Congreso. No se trata de una relación exhaustiva. La Constitución contempla aún otros ámbitos de iniciativa exclusiva como, por ejemplo, los monopolios (art. 336).

Tanto en Ecuador como en Brasil, la única limitación refiere a los asuntos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En el caso de Ecuador, de la

²⁵² *Vid.* SUÁREZ ANTÓN, O y WELP, Y (2016): *Op. Cit.*

lectura de los arts. 135, 147 y 420 de la Constitución, extraemos como parte de su ámbito competencial exclusivo los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país; enviar la “proforma” del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, rebajar o conmutar las penas y otras en el ámbito de la seguridad y la defensa. Elenco similar al de Brasil, donde la única limitación se refiere a los asuntos de iniciativa exclusiva del Presidente *ex* art. 14 III y art. 61, § 2º de la Constitución. Entre sus atribuciones exclusivas cabe referir las de materia tributaria y presupuestaria y amplias previsiones en el ámbito de la organización del estado, su responsabilidad internacional y el ámbito de la seguridad y la defensa.

Por último, en cuanto a la ICE, conforme al art. 11.4 TUE, la ICE propuesta a la Comisión debe circunscribirse al “marco de sus atribuciones” lo que conlleva un difícil ejercicio de definición sea por la sola consideración del carácter exclusivo o compartido de sus competencias y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conforme a los que pueden ser ejercidas (art. 5 TUE). Cabe excluir la reforma de los Tratados que solo cabe modificar con arreglo a los procedimientos del art. 48 TUE. Además, su Reglamento precisa que no puede presentarse una iniciativa “manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el art. 2 del TUE” (art. 4.2.d) ni “manifiestamente abusiva, frívola o temeraria” (art. 4.4.c), inasible categoría objeto del análisis crítico de SZLIGOWSKA y MICHEVA.²⁵³

El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la ICE (Bruselas, 31.3.2015 COM(2015) 145 final), señala las dificultades que presenta para la ICE el principio de competencia: “Registro: sigue constituyendo un gran desafío para los organizadores, dado que un número importante de ICE se hallan evidentemente fuera del ámbito de competencias de la Comisión.”²⁵⁴ Al hilo de este informe, la Resolución del Parlamento Europeo, de 28

²⁵³ SZLIGOWSKA, D. y MICHEVA, E.: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*. En: VVAA: *The European Citizens Initiative: a First for Participatory democracy?* En *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13.3, 2012, p. 277. Recogido también en BOUZA GARCÍA, L; CUESTA LÓPEZ, V.; MICHEVA, E. y SZLIGOWSKA, D. (2011): *The European Citizens' Initiative: a First Assessment*. Papers prepared for the Workshop organized by the European General Studies Programme of the College of Europe, Brujas, 25 de enero de 2011, Bruges Political Research Papers n. 24, febrero de 2012, pp. 67-68

²⁵⁴ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 16.

de octubre de 2015, sobre la ICE (2014/2257(INI)), en su punto 9 señala, que, “en virtud del Tratado de Lisboa, las cuestiones suscitadas en una iniciativa ciudadana europea no tienen por qué corresponder plenamente con las competencias de la Comisión”, añadiendo en el punto 16 que “anima a la Comisión que evalúe la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias; alienta a la Comisión a que en el momento del registro dé indicaciones a los organizadores sobre qué parte pueden registrar [...]; invita a la Comisión que estudie formas de atribuir a la autoridad competente, ya sea a nivel nacional o regional, las iniciativas o las partes de las iniciativas que no entren dentro de su ámbito de competencias.”²⁵⁵

H.1.2.2. Ámbito competencial, tema único y otros requisitos

Las restricciones de tipo competencial, notables para el caso de la ICE, se presentan por lo general en los modelos federales o compuestos, así como en los sistemas de tipo bicameral. Solo Argentina y Brasil parecen incorporar medidas tendentes a solventar estas posibles trabas, al prever que las ILP se canalicen por medio del Congreso (+0,5). El principio del tema único, presente en los ordenamientos de Brasil, Finlandia y España resulta más discutible en su valoración, por lo que lo consideramos como neutro (0). Por último, en Holanda y España se presentan una serie excesiva de requisitos adicionales de índole material que debemos de valorar negativamente (-0,5), lo mismo que, a la inversa, el ordenamiento de Lituania contiene previsiones tendentes a facilitar el procedimiento en este ámbito (+0,5).

A. Principio de competencia de la Iniciativa de Agenda

Además del caso ICE, que acabamos de analizar, algunas normativas ILP enfatizan el que es un principio general del derecho, el principio de competencia. Concretamente, en los casos de México, Austria y Rumanía. Valoramos aquí el que se contengan previsiones tendentes a garantizar la inclusividad de la propuesta. Asimismo, en los casos de bicameralidad, algunos reglamentos y Constituciones especifican, de acuerdo al contenido del proyecto, si éste debe ser iniciado en una Cámara u otra, caso de Argentina, Brasil, Colombia y México.

²⁵⁵ PE (2015): *Op. Cit.*

En ausencia de previsiones para la posible subsanación de defectos de formas, este principio general de derecho puede plantear problema a la hora de presentar una ILP, por lo que debemos de ponerlo en relación con la existencia de mecanismos de garantía del registro (H.3.). Hay quien considera que la iniciativa debe de ser monitoreada por el órgano ante el que se presenta²⁵⁶ o incluso tomada en consideración aun cuando presentada ante un órgano ajeno a su ámbito competencial.²⁵⁷

Por lo que se refiere a los tres casos en los que el principio aparece explicitado en la legislación de la ILP: En México se especifica que “los ciudadanos podrán presentar proyectos de iniciativas, respecto de las materias competencia del Congreso de la Unión.” (art. 130.2 Reglam. Congreso). La Constitución de Austria, art. 69 del Reglamento de la Asamblea y último punto del art. 41.2, señala que “la iniciativa popular debe referirse a una materia de competencia legislativa federal” (tp). Lo mismo que la de Rumanía, art. 74.5, “las iniciativas legislativas deben de someterse, en primera instancia, ante la Cámara competente para su adopción” (tp). Sin embargo, ninguna de estas cláusulas facilita el mecanismo.

Por lo que se refiere a los casos de bicameralidad, siguiendo a GARCÍA MONTERO,²⁵⁸ cabe señalar que tanto en Argentina como en Brasil corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados recibir los proyectos presentados a través de iniciativas ciudadanas (respectivamente, art. 39 y art. 61 de sus Reglamentos). Frente a esta previsión facilitadora, en México se explicita que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (art. 72.h Const.), asimismo, en Colombia los proyectos de ley sobre tributos y presupuesto de rentas y gastos son presentados en la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado (art. 143 Reglam.), ahora bien, en este caso, se trata de materias excluidas de la ILP.

²⁵⁶ VENTURA, L. (2010): *Op. Cit.*, KACZYŃSKI, P. M. *et altri* (2010): *Op. Cit.*, o STRATULAT, C. y EMMANOULIDIS, J. A. (2012): *Op. Cit.*

²⁵⁷ VENTURA, L. (2010): *Op. Cit.*

²⁵⁸ *Cfr.* GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 27.

B. Principio del tema único

Asimismo vinculada al aspecto material de la ILP, aparece la cuestión del denominado principio del tema único o *single subject*. Se pretende asegurar que los firmantes de una ILP apoyan plenamente la propuesta, sin que el apoyo a una parte comprometa la posición respecto de otra. BIGLINO CAMPOS²⁵⁹ advierte de la amplia discrecionalidad que concede la interpretación de este requisito, que cabe se vea desvirtuado por motivos políticos o de otra índole. Señala la autora que quizá fue el tema que levantó mayor polémica durante el debate de la correspondiente LO en España en la medida en que varios grupos parlamentarios consideraban que reconocía a la Mesa del Congreso un poder excesivamente discrecional.²⁶⁰

En 2006, la legislación española sustituye la redacción original “materias diversas carentes de homogeneidad entre si” por la más restrictiva de “materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí”. Sigue siendo posible objetar una cierta posible apreciación discrecional que encubra resoluciones adoptadas en virtud de criterios políticos. Se trata de un asunto que, en Italia, para la iniciativa de referéndum, ha dado lugar a distintas sentencias de la Corte Constitucional declarando inadmisibles aquellas que carezcan de homogeneidad.²⁶¹

Se recoge en los ordenamientos sobre ILP de España (art. 5.c. LO 3/84) y Finlandia (4 Ley 12/12), así como los de Brasil (art. 13.1 Ley 9.709/1998) y Paraguay (art. 266 Ley 834/96). En el resto de ordenamiento el principio de unidad material no se menciona, *strictu sensu* (Portugal), o se hace de manera contradictoria (Ecuador). Otras consideraciones cabe realizar en cuanto a Austria, Polonia y Perú.

En Portugal, las iniciativas no pueden carecer de falta de concreción en cuanto a las modificaciones propuestas en la legislación (art. 4 Ley 17/2003). La Constitución de Ecuador contiene el principio cuando, conforme al art. 136, establece que: “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no

²⁵⁹ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 119.

²⁶⁰ *Ibidem.*, pp. 116-117.

²⁶¹ RAVERAIRA, M. (1983): *Op. Cit.*, pp. 879-900.

se tramitará.” Sin embargo, en contradicción con este, el art. 132 Reglamento Interno del Congreso Nacional prevé que: “cuando un proyecto de ley o de decreto tratare de varias materias, el Presidente del Congreso y del Plenario de las Comisiones Legislativas, determinará la Comisión que debe conocer el asunto.”

En el caso de Austria, en principio, se considera que no es posible combinar varias Iniciativas de Agenda. Ahora bien, si la complejidad del asunto exige inevitablemente reformar varias normas, puede considerarse como admisible.²⁶²

Vinculadas a este principio, cabe referir las previsiones que contienen los ordenamientos de Polonia y Perú. Estipulan, en Polonia, que cabe que se promuevan varias propuestas de ley diferentes sobre la misma área por parte de promotores distintos (art. 4 Ley 621999) y, en Perú, que si existiese uno o más proyectos de ley que versen sobre lo mismo que el presentado por la ciudadanía, se procede a la acumulación de éstos, sin que ello signifique que las facultades de sus promotores o de quien lo represente queden sin efecto (art.15 Ley 26.300/1994).

En Colombia, contenido originalmente en el art. 13 de la Ley 134/1994, el principio de unidad material sería eliminado en la reforma de 2015.

C. Otros requisitos vinculados a la materia

Cabe por último referir algunos requisitos materiales adicionales, en particular, en cuanto al plazo en que se pueden abordar determinadas materias una vez que han sido tratadas con anterioridad y que observamos en los ordenamientos de Ecuador, México, Brasil, Paraguay, Portugal, Holanda, y España (particularmente excesivas en estos dos últimos casos, -0,5), frente al modelo inclusivo de Lituania (+0,5). De menor a mayor incidencia en la inclusividad:

En Ecuador (art. 103 Const.) “mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.”

En México (art. 131 Const.) “todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.”

²⁶² Así sucedió, por ejemplo, con una iniciativa sobre igualdad de oportunidades para las mujeres en 1997. En este sentido, GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 179, quien a su vez cita a MERLI, F.: *Article 41 B-VG*. En KORINEK, K. y HOULOUBEK, M. (eds.): *Bundesverfassungsrecht – Kommentar*. Springer Verlag, 1999, Viena.

En Brasil (art. 67 Const.) “la materia objeto de un proyecto de ley rechazado solamente podrá constituir objeto de nuevo proyecto, en la misma sesión legislativa, mediante propuesta de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional.”

En Paraguay (art. 274 Cod. Elect. 834/96) “el proyecto de ley que no hubiese reunido las firmas requeridas o fuese rechazado por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes, no podrá promoverse de nuevo hasta después de transcurrido dos años, a contar de la fecha de la notificación correspondiente.”

En Portugal (art. 13 Ley 17/2003) las iniciativas legislativas que son rechazados definitivamente no pueden reasumirse en la misma legislatura.

En Holanda (art. 132a Reglam. Congreso) la propuesta debe de ser novedosa y no puede referirse a una cuestión sobre la que el Parlamento haya adoptado una decisión en los dos últimos años a no ser que se produzcan hechos substanciales y suficientes que no fueran conocidos en el momento de la deliberación parlamentaria. (-0,5)

En España (art. 5 LO 3/84) se estipula como causas de inadmisión la previa existencia de un proyecto o proposición que verse sobre el mismo objeto, al menos, en trámite de enmiendas y el que sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada en la misma legislatura. Con la reforma de 2006, deja de ser motivo de inadmisión el supuesto de previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa. Previsión criticada por la doctrina como, por ejemplo, por GARCÍA MARTÍNEZ.²⁶³ (-0,5)

Desde un principio, se ponen en duda la constitucionalidad de estas nuevas causas de inadmisión.²⁶⁴ Para BIGLINO CAMPOS “lo cierto es que la inadmisión que aparece en el artículo 5.2 de la LOILP tiene una naturaleza distinta a la de los límites establecidos en el artículo 87.3 de la Constitución”.²⁶⁵ Como señala, más que para salvaguardar la pureza de la iniciativa, estas causas de inadmisión responden a la idea

²⁶³ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1997): *Op. Cit.*, p. 277. En la línea de ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit.* o CONTRERAS CASADO, M. (1997): *Op. Cit.* o, más recientemente, MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*

²⁶⁴ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1983): *Diario de Sesiones n. 79*. pp. 3812-3813. Intervenciones de VIZCAYA y PÉREZ ROYO. Lo mismo que en la doctrina de RAMÍREZ, M.: *Op. Cit.*, p. 150 o HERRERO LERA, M.: *Op. Cit.*

²⁶⁵ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 115.

de no alterar el funcionamiento ordinario de la Cámara.²⁶⁶ MARCO MARCO²⁶⁷ argumenta lo vago del requisito de la homogeneidad, lo excesivo del de la existencia previa de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto -toda vez que la ILP puede versar sobre la misma materia pero con un enfoque diferente-; y lo laxo del de la ILP equivalente presentada en la misma legislatura, que debería al menos referirse al caso de una ILP admitida a trámite.

Al contrario de estos casos, en Lituania se exceptúa la ILP de las causas de exclusión de que son objeto las iniciativas ordinarias en el procedimiento parlamentario, como posibles consideraciones de inconstitucionalidad o cuando una propuesta análoga ha sido rechazada en los últimos 6 meses (art. 139. 5 Reglam. *Saeima*). (+0,5)

Evaluación de resultados H.1.

Como se refleja en el cuadro y gráfica siguientes, Portugal, Letonia, Austria e Italia aparecen como los ordenamientos más inclusivos como resultado de la combinación de amplitud material y sujetos titulares de las propuestas. En el extremo opuesto, como modelos menos inclusivos, los de España, Holanda, Nicaragua y Colombia.

En algunos casos ambas subhipótesis (sujetos y materia) entran en contradicción. Así en Brasil, la inclusividad por lo que se refiere a los sujetos se ve contrarrestada por las mayores restricciones materiales, lo mismo que a la inversa Lituania, Eslovenia y Eslovaquia, inclusivas a nivel material pero restrictivas por lo que se refiere a los sujetos que pueden invocar la ILP, así como resultado de su configuración del C.O.

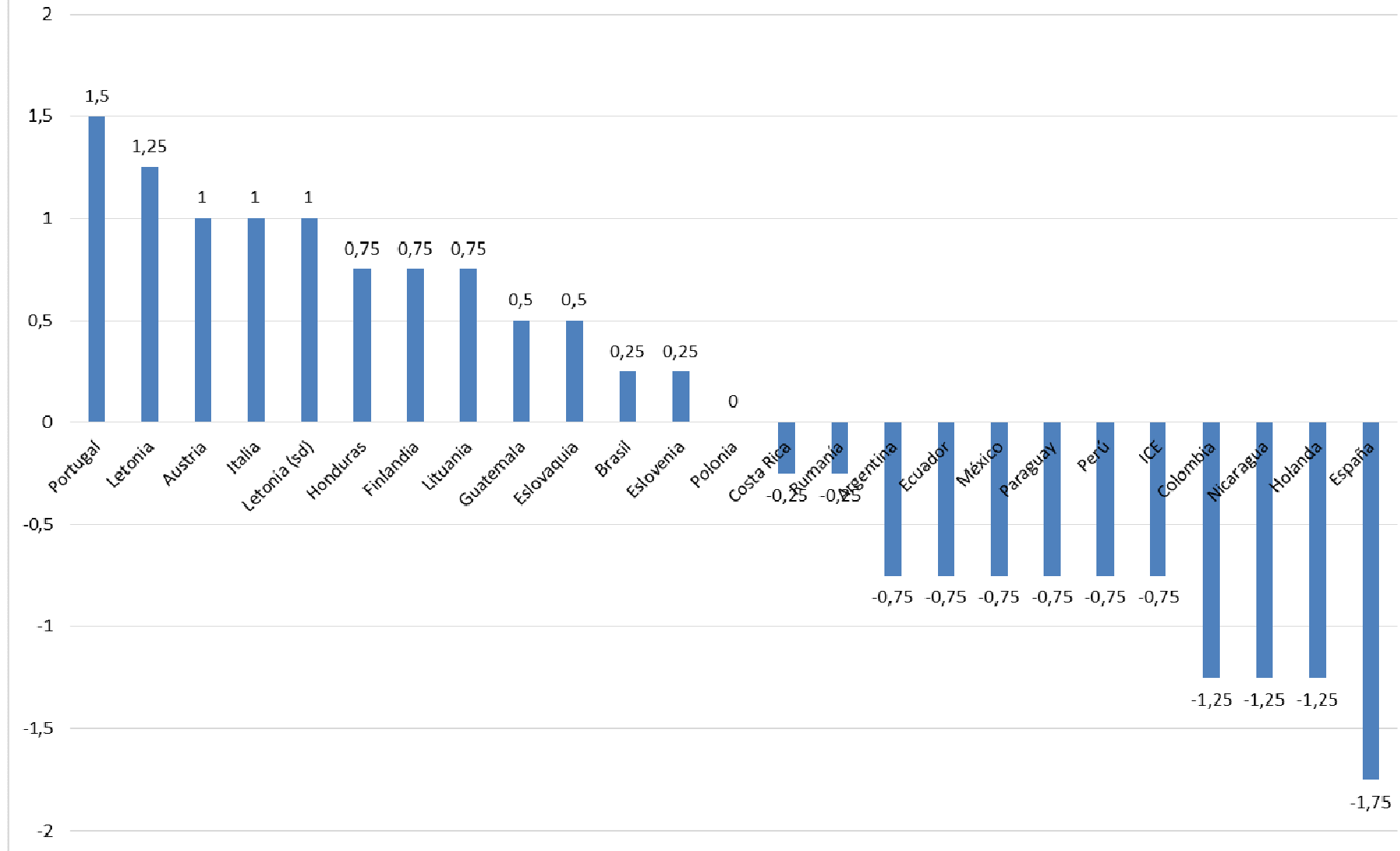
²⁶⁶ *Ibidem.*, p. 118.

²⁶⁷ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*

BALANCE HIPÓTESIS H.1.			
	H.1.1.	H.1.2.	Resultado
Argentina	-0,25	-0,5	-0,75
Bolivia	---	---	---
Brasil	0,75	-0,5	0,25
Colombia	-0,25	-1	-1,25
Costa Rica	0,25	-0,5	-0,25
Ecuador	0,25	-1	-0,75
Guatemala	-0,5	1	0,5
Honduras	-0,25	1	0,75
México	-0,25	-0,5	-0,75
Nicaragua	-0,25	-1	-1,25
Paraguay	0,25	-1	-0,75
Perú	-0,25	-0,5	-0,75
Austria	0	1	1
Eslovaquia	-0,5	1	0,5
Eslovenia	-0,75	1	0,25
Finlandia	-0,25	1	0,75
Holanda	-0,25	-1	-1,25
Italia	0	1	1
Letonia (sd)	0	1	1
Letonia	0,25	1	1,25
Lituania	-0,75	1,5	0,75
Polonia	0,5	-0,5	0
Portugal	0,5	1	1,5
Rumanía	0,25	-0,5	-0,25
España	-0,25	-1,5	-1,75
ICE	0,25	-1	-0,75

Fuente: Elaboración propia

GRAFICA 1: HIPOTESIS 1



H.2. ACCESIBLE

La accesibilidad implica elementos formales (H.2.1.), como el carácter formulado o no de la propuesta (H.2.1.1.) y otros posibles requisitos de forma (H.2.1.2.); junto con los requisitos propios del proceso de firma (H.2.2.), en particular, su número y plazo (H.2.2.1.) y otros condicionantes y posibilidades que puede llevar aparejadas, caso de la firma electrónica (H.2.2.2.). Debe asimismo considerarse la existencia de resortes materiales o técnicos tendentes a facilitar el desarrollo de estos requisitos (H.2.3.).

H.2.1. Adecuación formal de la Iniciativa de Agenda

H.2.1.1. Carácter formulado de la Iniciativa de Agenda

Como vimos en el previo análisis de la doctrina, habitualmente la ILP debe de ser presentada en forma de proposición de ley. Para KELSEN sin embargo “esta institución merecería más amplitud de la que se le concede en las Constituciones antiguas y aun en las modernas. Podría, por ejemplo, facilitarse el proceso de la aspiración popular, exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado.”²⁶⁸ Este era el modelo de la *réquisition* francesa del 1793, donde la votación y discusión no versaba sobre el contenido sino sobre si era necesaria o no su toma en consideración. En caso afirmativo, quien fijaba definitivamente el texto era el cuerpo legislativo.

A pesar de estos postulados originales, durante largo tiempo, la propia legislación austríaca requería que la ILP tuviera forma de propuesta de ley hasta que una enmienda constitucional adoptada en 1988 habilitó las meras sugerencias legales en lugar de la propuesta formulada, pudiendo llegar a combinarse ambos modelos.²⁶⁹ Para parte de la doctrina analizada, puesto que no se trata del derecho de petición, es razonable imponer a la ILP las mismas exigencias que a las demás iniciativas legislativas.²⁷⁰ Para otros autores esta unificación no ayuda a resolver las cuestiones relativas a su eficacia en el circuito legislativo en referencia al pueblo,²⁷¹ llegando a considerarse como un formalismo innecesario que da opacidad al sistema.²⁷²

²⁶⁸ KELSEN, H (1920): *Op. Cit.*, pp. 65-66.

²⁶⁹ *Cfr.* GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 179.

²⁷⁰ ARANDA ALVAREZ, E. (2006): *Op. Cit.*, p. 205; VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 31.

²⁷¹ RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

²⁷² BÁEZ LECHUGA, I. (2015): *Op. Cit.*, p. 97.

A la vista de este debate, valoramos de manera neutra la exigencia del carácter formulado (0) si bien consideramos positivamente la ausencia de este requisito (+1), caso de Austria, Eslovaquia, Holanda, Letonia (ind.) e ICE.

Como vemos en el cuadro siguiente, la mayor parte de regulaciones optan por dotar a la ILP de un carácter “formulado”. Este es el caso de Argentina (art. 5 Ley 24.747/1996), Brasil (art. 61.2 Const.), Colombia (art. 6 Ley 1757/2015), Costa Rica (art. 2 Ley 8.491/2006), Ecuador (art. 136 Const. y 56 Reglam. Cámara), Guatemala (art. 277 Const.), Honduras (art. 11 Ley 190/2012), Nicaragua (art. 4. c) i) Ley 269/1997), Paraguay (art. 266 a) Ley 834/1996) y Perú (art. 12 Ley 26.300/1994), lo mismo que Eslovenia (art. 115 Reglam. Asamblea), Italia (art. 49 Ley 352/1970), Letonia (mecanismo semidirecto, art. 78 Const. y 131.3 Reglam. *Saeima*), Lituania (art. 135 Reglam. *Seimas*), Polonia (art. 34 Reglam. *Sejm*), Portugal (art. 6.2 Ley 17/2003), Rumanía (art. 3 Ley 189/1999) y España (art. 3.2 LOILP).

Aunque sin mención explícita, a este grupo pertenecerían también Finlandia y México, en tanto que requisito general de su regulación de la iniciativa legislativa. En México, los elementos constitutivos de la iniciativa legislativa son producto de la práctica parlamentaria y de la aplicación por analogía del art. 87 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso: “todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.”

Como señala CABADA HUERTA: “ante la ausencia normativa respecto de las partes estructurales de las iniciativas, los legisladores han adoptado los dos elementos básicos determinados para el dictamen legislativo: la exposición y consideración jurídica, política, social o económica de la proposición, así como la redacción de las disposiciones (hipótesis normativas); pero en estricto sentido, una iniciativa podría consistir en la simple propuesta temática para emitir una ley, o bien, sin más, en la propuesta general de modificar determinados ordenamientos o norma, sin que por fuerza el documento contenga un proyecto de texto legal.”²⁷³

²⁷³ CABADA HUERTA, M. (2007): *La facultad de iniciativa legislativa*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Quórum Legislativo, n. 89 (abril-junio 2007). pp. 39.

TABLA 7: HIPÓTESIS 2.1.

TABLA 7: HIPÓTESIS 2.1.					
	H.2.1.1.		H.2.1.2.		Total
	Formulada	Result.	Otros requisitos	Result.	
Argentina	Sí	0	exposición de motivos	0,25	0,25
Bolivia	s/d	---	sin desarrollo legislativo		
Brasil	Sí	0	---	0,5	0,5
Colombia	Sí	0	exposición de motivos	0,25	0,25
Costa Rica	Sí	0	---	0,5	0,5
Ecuador	Sí	0	exposición de motivos	0,25	0,25
Guatemala	Sí	0	--- (gral.: exposición de motivos y estudios técnicos/documentación)	-0,25	-0,25
Honduras	Sí	0	forma y elementos de los proyectos de decreto ordinarios (exp. de motivos, art. 53 LO Legislat.)	0,25	0,25
México	Sí (ppio. gral)	0	exposición de motivos	0,25	0,25
Nicaragua	Sí	0	exposición de motivos y explicación necesidad iniciativa (estimación de gastos)	-0,5	-0,5
Paraguay	Si	0	exposición de motivos	0,25	0,25
Perú	Sí	0	--- (gral.: exposición de motivos, estimación de gastos y estudios técnicos)	-0,5	-0,5
Austria	Facultativo	1	---	0,5	1,5
Eslovaquia	---	1	---	0,5	1,5
Eslovenia	Sí	0	req. amplios: exp. de motivos, efectos presupuestarios, socioeconómicos, administrativos, etc. presentación de la regulación EEMM UE y propuesta participación ciudadana	-0,5	-0,5
Finlandia	Sí (ppio. gral)	0	---	0,5	0,5
Holanda	---	1	descripción exacta de la propuesta y precisa justificación	-0,25	0,75
Italia	Sí	0	relación que ilustre la finalidad y las normas (+plazo 2 años del mismo tema)	-0,25	-0,25
Letonia (sd)	Sí	0	justificación de la solicitud	-0,25	-0,25
Letonia	---	1	---	0,5	1,5
Lituania	Sí	0	req. amplios: efectos presupuestarios, objetivo propuesta, comparativa legal, efectos positivos y negativos de la reforma, respeto DDHH.	-0,5	-0,5
Polonia	Sí	0	expl. económica, social y financiera, comparativa legislativa, cumplim. dcho UE	-0,5	-0,5
Portugal	Sí	0	exp. de motivos con expl. económica social y financiera y relación de la legislación afectada	-0,5	-0,5
Rumanía	Sí	0	explicación de los motivos de la iniciativa	0,25	0,25
España	Sí	0	exposición de motivos	0,25	0,25
UE	Facultativo	1	---	0,5	1,5

■ Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada

■ Previsiones neutras

■ Previsiones negativas

Fuente: Elaboración propia.

Como para Austria, la ICE contempla la posibilidad de proponer un “proyecto de acto jurídico” (punto 7 del Anexo II). No es, sin embargo, un requisito obligatorio. Se consideró el darle un formato específico como un requisito “innecesariamente restrictivo y oneroso”.²⁷⁴ La ICE solicita solo unos requisitos mínimos de información (título de la iniciativa, objeto, descripción de sus objetivos, disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes para la acción propuesta, datos personales de los miembros del comité; y todas las fuentes de financiación y apoyo a la propuesta).

En los casos de Eslovaquia y Holanda, el carácter no formulado de la propuesta se entiende por la estrecha vinculación de sus procedimientos al Derecho de Petición.

H.2.1.3. Otros requisitos formales

Además del carácter formulado de la iniciativa, en determinados casos se requiere de otras formalidades, como una exposición de motivos u otros requisitos y explicaciones más o menos extensivas, por lo general, en correspondencia con las de la iniciativa legislativa ordinaria. Como señala GARCÍA MONTERO “es necesario precisar la posibilidad de que los proyectos de ley, en cada país, mantengan estilos de presentación que no (...) están regulados por una norma ya que son impuestos por el uso y la costumbre del procedimiento legislativo de cada país.”²⁷⁵

Como vemos en el cuadro anterior, Austria, Eslovaquia, Letonia (ind.) e ICE, sin carácter formulado, siguen sin incorporar ningún requisito formal adicional. A este primer grupo pertenecen también Brasil, Costa Rica, Ecuador y Finlandia. (+0,5)

En un nivel bajo de exigencia, la mayor parte de los ordenamientos se limitan a solicitar una mera exposición de motivos de la iniciativa legislativa, caso de Argentina, Colombia, Honduras, México, Paraguay, Rumanía y España. (+0,25)

Con un mayor nivel de exigencia cabe referir los casos de Italia (relación que ilustre la finalidad y las normas), Letonia (sd) (justificación de la solicitud), Holanda donde la propuesta debe de venir acompañada de una justificación precisa (art. 9bis Reglam. Com. Peticiones) y Guatemala donde, además de la exposición de motivos, se

²⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA (2009): *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*. Bruselas, 11.11.2009 (COM(2009)622 final). Cfr. BILBAO UBILLOS, J. M. (2012): *La iniciativa ciudadana*. Cuadernos Europeos de Deusto, nº 46/2012, Bilbao, p. 65.

²⁷⁵ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 30.

requiere de “estudios técnicos y documentación que justifiquen la iniciativa.” (art. 109 LO Org. Leg.). (-0,25)

Por último, con el mayor nivel de exigencia, cabe mencionar los casos de Nicaragua, Perú y Portugal (estimación gasto), junto a los de Eslovenia, Lituania y Polonia. (-0,5)

Para el primer subgrupo (Nicaragua, Perú y Portugal), además de una exposición de motivos, se requieren estimaciones de carácter económico (Perú, art. 75 Reglamento Congreso: “análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental”; Nicaragua, art. 102 LO Poder Legislativo: “la Fundamentación deberá contener los argumentos de la normativa propuesta, una explicación de su importancia e incidencia en el ordenamiento jurídico del país, los probables efectos beneficiosos de su aplicación, su impacto económico y presupuestario y las demás consideraciones que juzgaren oportunas”; y Portugal: “justificación o exposición de motivos donde conste la descripción sumaria de la iniciativa, los diplomas legislativos a alterar o con ella relacionados, las principales consecuencias de su aplicación y sus fundamentos, en especial las respectivas motivaciones sociales, económicas, financieras y políticas” (art. 6.2 Ley 17/2003).

Mención aparte merecen los requisitos que prevén las legislaciones de Polonia, Lituania y Eslovenia: En el caso de **Polonia** (art. 34 Reglamento *Sejm*), el proyecto de ley debe de ir acompañado de una justificación de la necesidad y propósito de la ley, presentar el estado actual de la legislación que se debe de estandarizar, mostrar la diferencia entre la situación jurídica actual y la propuesta, presentar los efectos sociales, económicos, financieros y legales, indicar la fuente de financiación, si el proyecto de ley implica una carga para el presupuesto, presentar los proyectos de ejecución de actos, una declaración de conformidad con el derecho de la UE o una declaración de que la propuesta no está cubierta por la ley de la UE. Se deben de presentar también las consultas llevadas a cabo, con información de las opciones y opiniones presentadas (en su caso, el, Presidente del Parlamento puede realizar tales consultas antes de iniciar la primera lectura de la propuesta).

En el caso de **Lituania**, exigencias semejantes se derivan del art. 135 del Reglam. del *Seimas*, donde en su apartado tercero se prevé que junto al proyecto de ley se señalen: los objetivos y metas del proyecto, el procedimiento legal existente conforme al que

se regulan las cuestiones consideradas en el proyecto de ley, las cualidades de la propuesta y los efectos positivos que se prevén, las posibles consecuencias negativas y las medidas que deben de ser adoptadas a fin de evitar tales consecuencias, una relación de los actos jurídicos que seguirán siendo válidos y los que deben ser modificados o revocados como consecuencia del proyecto de ley, su conformidad con las disposiciones de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y las normas de la UE, detalles sobre la posible legislación subordinada que habría que preparar, la cantidad de fondos que la ley exigirá o permitirá ahorrar, conforme al presupuesto del próximo año y sucesivos; la evaluación y los resultados obtenidos por los especialistas durante el período de redacción de la ley, relación de las palabras significativas del proyecto de ley necesarias para su inclusión en el sistema de búsqueda por ordenador, otras explicaciones que los iniciadores consideren como necesarias. Por si fuera poco, deberá adjuntarse una comparativa de las modificaciones de la ley conforme a las enmiendas planteadas, con justificación de cada enmienda (se detalla incluso que las modificaciones deben realizarse en negrita y las palabras eliminadas con tachado de “línea fina”). Además de, en su caso, el proyecto de ejecución del proyecto de ley.

En el caso de **Eslovenia**, el proyecto de ley debe de contener todos los elementos previstos en el art. 115 del Reglamento de la Asamblea, entre los que se refiere: una evaluación de la situación y de las razones que motivan la adopción de la ley, los objetivos, principios y principales soluciones que aporta; una estimación de las consecuencias financieras en los presupuestos del Estado y otros recursos de la hacienda pública, con referencia al caso de que afecte al período presupuestario en curso; una presentación de la regulación en otros sistemas legales y del alcance de la armonización con la legislación de la UE, con una presentación de la regulación en un mínimo de tres EEMM; un estudio de impacto ambiental, económico, social, de las consecuencias en cuanto a la planificación al desarrollo y en otros campos, una presentación de la participación ciudadana en la elaboración del proyecto de ley, una declaración sobre la participación de los representantes de los proponentes en los trabajos de la Asamblea Nacional y sus órganos de trabajo.

H.2.2. Requisito de firma

La recolección de firmas resulta central a la hora de posibilitar que una ILP pueda llegar a buen puerto. El número de firmas (lo mismo que el plazo) suele establecerse a nivel constitucional de acuerdo a un porcentaje sobre la población o bien en términos absolutos. De cara a determinar la accesibilidad del instrumento, resulta de interés la relación entre número de firmas, población del país y períodos de recolección de los apoyos (H.2.2.1). Junto a lo que deben considerarse otras características formales de la firma como la posibilidad de uso de las nuevas tecnologías (H.2.2.2).

Cabe considerar un momento de inicio formal de la recogida de firmas, únicamente, en aquellos casos en los que se hace necesario un registro previo de la ILP. Este trámite coincide con los modelos en los que se establece un plazo determinado para la recogida de firmas. Estos son todos los casos de la UE (con excepción de los de Eslovaquia, Holanda, Letonia (ind.) y Portugal), lo mismo que para los solos casos en AL de Colombia, Nicaragua y Paraguay. Como norma general, corresponde a los organizadores la recogida de los apoyos (Reglamento ICE, art. 5).

Los diversos modelos difieren en cuanto al momento del inicio formal de la recogida de firmas. Por ejemplo, puede coincidir con el día en que se presentan los apoyos previos al Ministerio correspondiente (caso de las 8.000 firmas de Austria o las 1.000 de Polonia), con el momento de registro del Comité Organizador (Colombia y Nicaragua), con el día en que los pliegos destinados a la recogida de firmas son facilitados por las administración correspondiente (caso de Italia, Letonia o Lituania) o con el correspondiente control de legalidad y admisión de la proposición en sede parlamentaria (Rumanía o España). En este último caso, admitida la iniciativa, la Mesa del Congreso lo comunica a la Junta Electoral Central y esta a la Comisión Promotora al objeto de que proceda a la recogida de firmas (art. 7 LOILP). En la ICE, la recogida de firmas se inicia con la aceptación de la iniciativa por parte de la Comisión, tras la fecha de su registro (art. 4). Ahora bien, no parece que este elemento resulte relevante a la hora de evaluar la posible accesibilidad de la ILP.

Vinculados al proceso de firma aparecen también la protección de datos y la fase de verificación y certificación de los apoyos, asimismo, sin efectos a nivel de la accesibilidad del mecanismo (ver en Anexo). Al límite, cabe preguntarse si recayendo la mayor parte del procedimiento sobre un mismo órgano (el legislativo), con la consiguiente falta de contrabalances, se acarrear consecuencias de eficacia.

H.2.2.1. Número y plazo

A. Número

Como anticipara KELSEN, “la iniciativa es tanto más eficaz, cuanto menor es el número de ciudadanos cuya proposición tiene como consecuencia la puesta en movimiento del procedimiento parlamentario. Por otra parte, sin embargo, el número no puede ser muy pequeño para evitar abusos.”²⁷⁶ Para MARCO MARCO,²⁷⁷ habría que apostar por una reducción de firmas que pudiera responder a un porcentaje de electores del 1%. Como señala la doctrina, un número bajo hace más fácil a los ciudadanos su presentación,²⁷⁸ si bien la experiencia italiana muestra que ha resultado un instrumento político débil por el bajo nivel de firmas requerido.²⁷⁹

La cantidad mínima de firmantes puede establecerse de acuerdo a un porcentaje sobre la población o bien en términos absolutos. Como regla general, en la UE se opta por términos absolutos de población mientras que en AL por porcentajes. Como únicas excepciones a esta regla encontramos los casos de Letonia en la UE (para el mecanismo constitucional semidirecto) y Guatemala, Honduras y Nicaragua en AL.

A fin de realizar nuestra valoración, situamos el punto medio en el entorno del 1% del electorado, esto es, entre el 0,5% y el 1,5% en el que se sitúan Argentina (1,5% conforme a la Ley 24.747, el art. 39 de la Constitución pone el límite en el 3%), Austria, España, Brasil, Finlandia, Letonia y Rumanía. (+1)

Como vemos en la tabla y gráfica siguientes, destacan con un menor requisito de firmas, por debajo del 0,5%: Honduras (3.000), Guatemala, Nicaragua y Eslovenia (5.000), Portugal (35.000), Holanda (40.000) e Italia (50.000), lo mismo que México (0,13%), Ecuador (0,25%), Perú (0,3%), UE (500.000) y Polonia (100.000). (-1) Con las mayores exigencias, por encima del 1,5%: el procedimiento urgente de Colombia (20% de firmas, art. 9.1 Ley 1757/2015, tramitación en 20 días), el mecanismo constitucional semidirecto de Letonia (10%) y los procedimientos ordinarios de Costa Rica y Colombia (5%), Eslovaquia (100.000, equivalente al 4% del electorado), Lituania (50.000, el 2%) y Paraguay (2%) (-1)

²⁷⁶ KELSEN, H. (1925): *Op. Cit.*, p. 250.

²⁷⁷ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 19.

²⁷⁸ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 26.

²⁷⁹ ULERI, V.: (2012): *Op. Cit.*, p. 77.

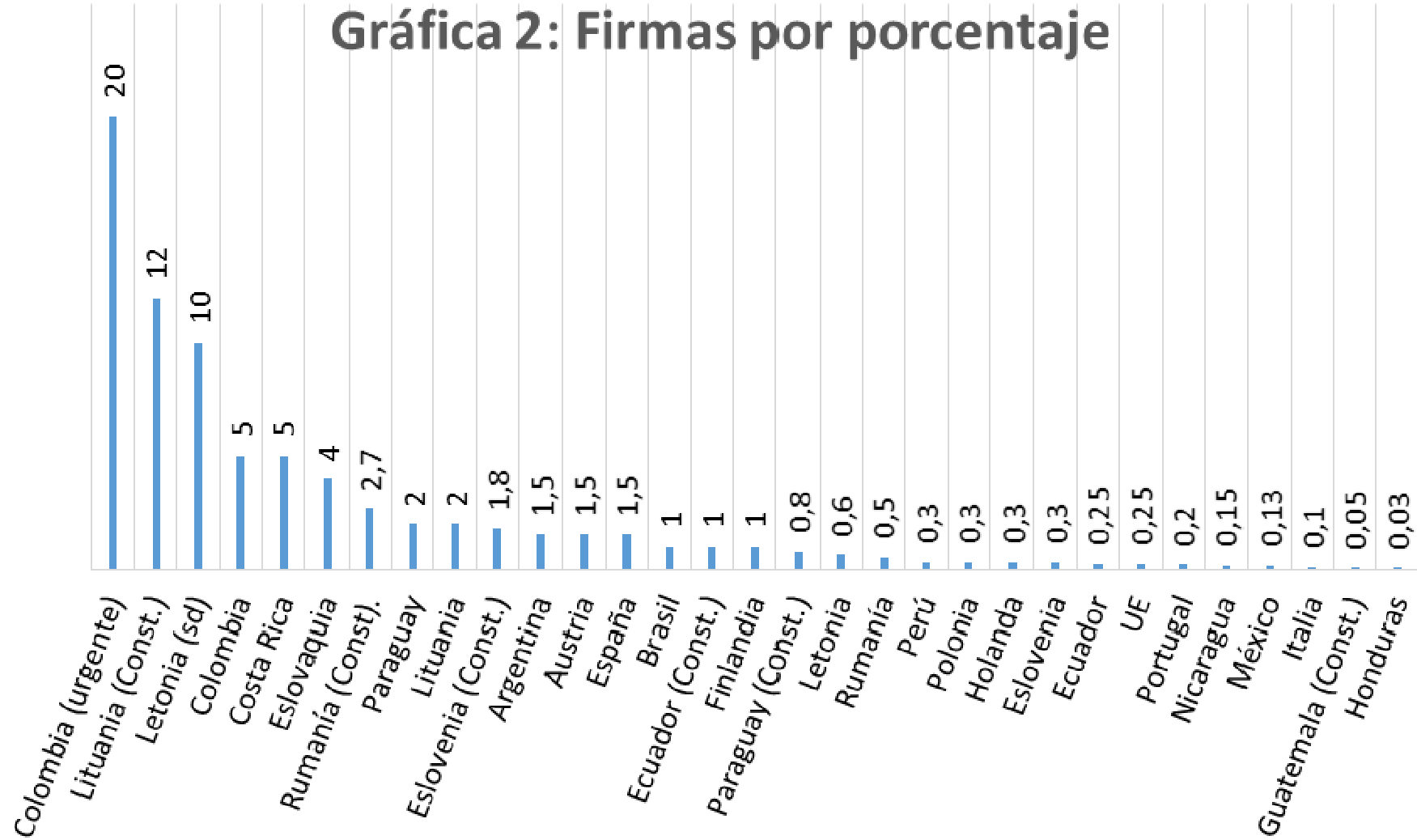
TABLA 8: HIPÓTESIS 2.2.

H.2.2.1.									
País	n° firmas Ley	Población (m)*	Porcentaje / n° firmas (est)	Result.	Federal	Plazo	Result.	H.2.2.2 Otras formalidades	Total
Argentina	1,5% (≤3% CA)	32,130,853	482.000	1	6 distritos	---	0	-0,25	0,75
Bolivia	--	5,971,152	---		---	---	---	---	---
Brasil	1%	142,822,046	1.420.000	1	5 est. 0,3%	---	0	0	1
Colombia	5% (20% tram. urg.)	34,899,945	1.750.000	-1	---	6 meses (+3) (+1 mes)	0	0	-1
Costa Rica	5%	3,024,159	150.000	-1	---	--- (+90 días)	0	0	-1
Ecuador	0,25%	11,675,441	30.000	-1	---	---	0	0	-1
Guatemala	5.000	7,556,873	0,06%	-1	---	---	0	0	-1
Honduras	3.000	8,598,561	0,03%	-1	---	---	0	0	-1
México	0,13%	83,563,272	250.000	-1	---	---	0	0	-1
Nicaragua	5.000	3,665,141	0,15%	-1	---	6 meses	0	-0,25	-1,25
Paraguay	2%	3,516,275	70.000	-1	---	180 días (+60)	0	-0,25	-1,25
Perú	0,3%	22,907,954	70.000	-1	---	---	0	0	-1
Austria	100.000	6,384,308	1,5%	1	(1/6 vot. 3 prov.)	8 días	-0,5	-0,25	0,25
Eslovaquia	100.000	2,553,726	4%	-1	---	---	0	0,25	-0,75
Eslovenia	5.000	1,713,067	0,3%	-1	---	60 días	-0,5	0	-1,5
Finlandia	50.000	4,463,333	1%	1	---	6 meses	0	0,5	1,5
Holanda	40.000	12,862,658	0,3%	-1	---	---	0	0	-1
Italia	50.000	50,675,406	0,1%	-1	---	6 meses	0	0	-1
Letonia (sd)	10%	1,552,235	150.000	-1	---	12 meses	0	0,25	-0,75
Letonia	10.000	1,552,235	0,6%	1	---	---	0	0,5	1,5
Lituania	50.000	2,405,143	2%	-1	---	2 meses	-0,5	0	-1,5
Polonia	100.000	30,629,150	0,3%	-1	---	3 meses	-0,5	0,25	-1,25
Portugal	35.000	9,741,377	0,2%	-1	---	---	0	0	-1
Rumanía	100.000	18,280,994	0,5%	1	5.000 / ¼ mun.	6 meses	0	0	1
España	500.000	34,597,038	1,5%	1	---	9 meses (+ 3)	0	0	1
ICE	1.000.000	385,000,000	0,25%	-1	min. 7 EEMM	12 meses	0	0,25	-0,75

Fuente: Elaboración propia con datos de votantes registrados en los últimos comicios electorales de cada país (www.electionguide.org)

- Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada
- Previsiones neutras
- Previsiones negativas

Gráfica 2: Firmas por porcentaje



El 1% de MARCO MARCO²⁸⁰ se corresponde a unas 300.000 firmas en Colombia y España. En este último, el acuerdo de gobierno de PSOE y CIUDADANOS de febrero de 2016 preveía la “reducción a 250.000 firmas del mínimo exigido por el artículo 87.3 para la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular.”²⁸¹ Condición número 2 de un total de 5 para una reforma exprés de la Constitución. En el debate de la LOILP, XIRINACS i DAMIANS pedía rebajarlas a las 100.000 al considerar el umbral planteado “una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia *directa*.”²⁸²

También en Portugal, con uno de los porcentajes más bajos (0,2%), en la X Legislatura (2005/09) en la que se plantea la primera ILP en el país, se presentan varios proyectos de reforma de la Ley 17/2003 a fin de bajar el requisito de las 35.000 firmas hasta las 5.000 o 4.000 firmas (proyectos de ley 24/X, 33/X y 569/X). Conforme a los detractores de estas propuestas, al tratarse de un derecho de iniciativa susceptible de desencadenar la producción de leyes, existe una mayor exigencia y necesidad de congregar intereses públicos generales y significativos, a fin de evitar la banalización del recurso y la subversión de las reglas democráticas, no pudiendo ser equiparado al derecho de petición cualificado para el que se requiere de 4.000 firmas, apreciadas en plenario, pero sin mayor carácter vinculante.

B. Plazo para la recogida de firmas

Junto con el número de firmas, el otro aspecto primordial a la hora de determinar el nivel de accesibilidad de la ILP en esta fase del proceso viene constituido por el plazo o período de tiempo durante el que esas firmas pueden ser recolectadas. Cabe corregir la evaluación realizada por el umbral de firmas por lo reducido del plazo existente los casos de Austria, Eslovenia, Lituania y Polonia (-0,5).

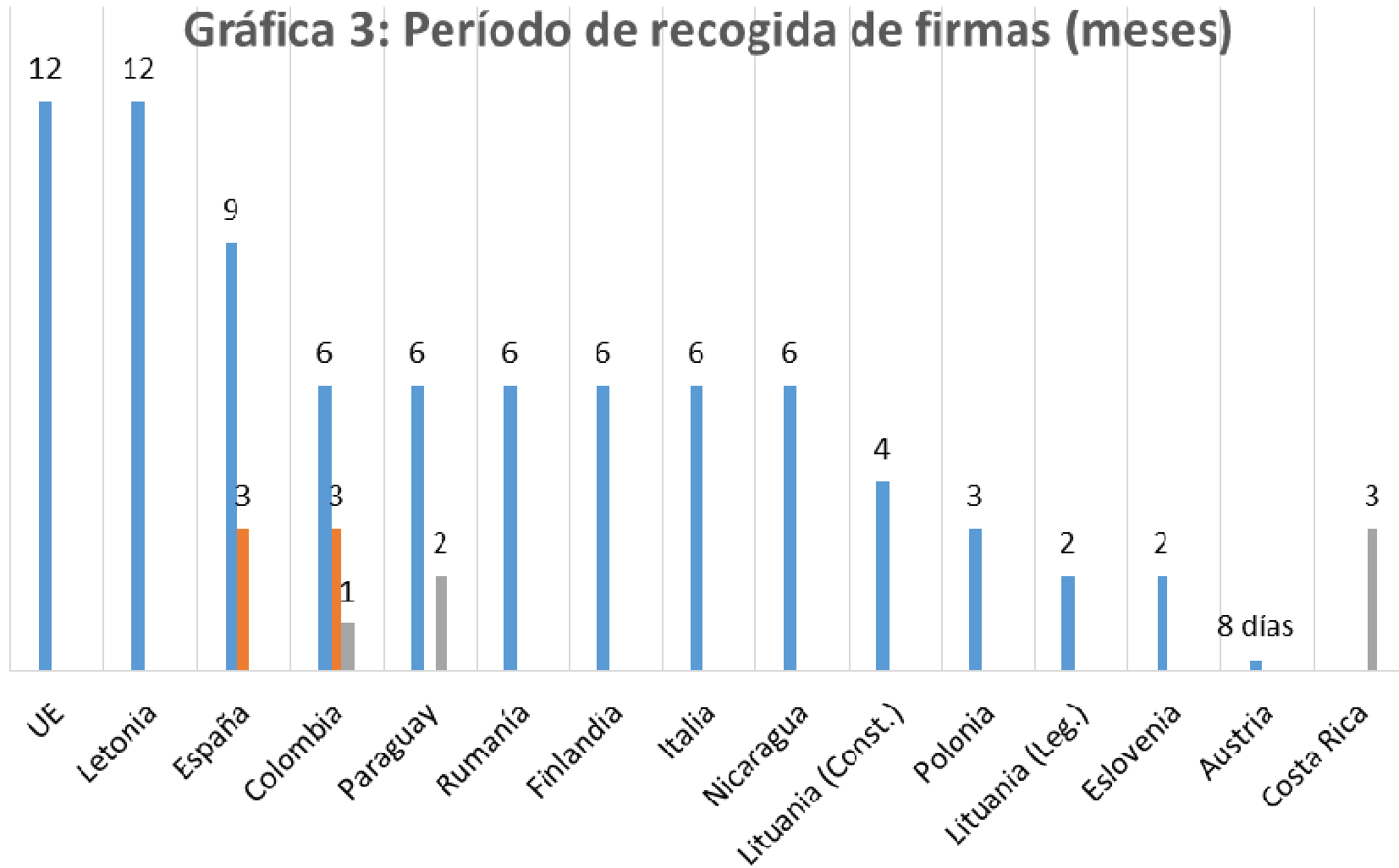
En determinados casos, ante la falta del requisito del registro previo, el plazo de recogida de firmas se presenta como ilimitado. Este último es el modelo comúnmente extendido en AL (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú), con la excepción de Colombia, Nicaragua y Paraguay, y se presenta asimismo en la UE en los casos de Eslovaquia, Holanda, Letonia (ind.) y Portugal.

²⁸⁰ *Ibidem.*, p. 19.

²⁸¹ PSOE y CIUDADANOS (2016): *Op. Cit.*, p. 65.

²⁸² SÁINZ MORENO, F. y HERRERO DE PADURA, M. (eds.) (1989): *Op. Cit.*, pp. 3866-3869.

Gráfica 3: Período de recogida de firmas (meses)



■ Plazo es positivas en el sentido de la hipótesis planteada
 ■ Plazo prórroga / causa mayor ■ Plazo subsanación

Fuente: Elaboración propia.

Donde se establece un período tasado para la recolección de los apoyos (Colombia, Nicaragua, Austria, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia (sd), Lituania, Polonia, Rumania, España e ICE), suele producirse una correlación entre plazo de recolección y número de firmas necesarias, esto es, a menos firmas, menos plazo y viceversa.

Como vimos, entre los modelos ordinarios, Costa Rica y Colombia son los que presentan unos umbrales más exigentes al requerir de un respaldo del 5% de los votantes (a los que se aproxima Eslovaquia con un 4%), con la diferencia de que sólo Colombia establece un plazo de recogida de firmas (art. 155 Const. y arts. 6, 9 y 10 Ley 1757/2015). Colombia, con apenas el 10% de la población de la UE y la cuarta parte de la de Brasil, exige un número de firmas superior al de cualquiera de ellos, además, en la mitad de plazo que la ICE (sólo 6 meses en lugar de 12), sin que en Brasil haya límite de tiempo. Además, establece un procedimiento de tramitación acelerado (20 días) en caso de alcanzar un 20% de firmas (art. 9.1 Ley 1757/2015). Como contrapunto, Italia y Nicaragua disponen asimismo de 6 meses de plazo para la recolección de, respectivamente, 50.000 (0,1%) y 5.000 (0,15%) firmas, mismo plazo con el que cuentan Rumanía (100.000 / 0,5%) y Finlandia (50.000 / 1%).

En Colombia se concede la posibilidad de ampliar el plazo de 6 meses por 3 más por fuerza mayor o caso fortuito (art. 10 Ley 1757/2015) y/o 1 mes más de no alcanzarse las firmas necesarias tras el recuento y el plazo no ha vencido aún (art. 15 Ley 1757/2015). De manera similar, en Paraguay se concede un plazo de 180 días ampliables en 60 más de, tras el recuento, no reunir la cantidad de firmas exigidas pero superar el 75% (art. 271-272 Cod. Electoral). 6 meses es también el plazo en Rumanía para la recolección de 100.000 firmas (art. 2.5 Ley 189/1999) y aún de Finlandia para 50.000 (art. 9 Ley 12/2012), lo mismo que de Italia (art. 49 Ley 352/1970). También es el caso de Nicaragua (art. 13 Ley 475/2003), con la diferencia de que se deben recolectar 5.000 apoyos (0,2% de votantes) frente al más de millón y medio de Colombia (5%). 6 meses es, por tanto, el plazo más extendido.

En España el plazo anterior a la reforma de la LOILP de 2006 era de 6 meses. Ahora, con uno de los números de firmas exigidas más elevado (500.000), se proporciona

también uno de los períodos más amplios: 9 meses con posibilidad de prórroga de 3 meses más cuando concorra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso.²⁸³

El mecanismo semidirecto de Letonia y la ICE establecen un plazo de doce meses. En el caso de la ICE, el comité organizador dispone de 12 meses para recabar las declaraciones de apoyo necesarias: un millón de firmas de ciudadanos europeos, sean en papel y/o electrónicamente. (arts. 5 a 7 Reglam. 211/2011). Si bien durante el proceso legislativo se pidió ampliar el periodo a 18 o 24 meses, debido a la dificultad que supone la transnacionalidad de la ICE, el Consejo puso como línea roja no subir de los 12 meses finalmente fijado en el art. 5.5 del Reglamento ICE.²⁸⁴ En perspectiva comparada, se trata de un periodo superior a la media pero que parece corresponderse con la mayor dificultad de la ICE fruto de su naturaleza transnacional.

Con los plazos más restringidos encontramos a Lituania para la ICRC (4 meses, art. 9.2 Ley VIII-1003/1998), Polonia (3 meses, art. 13 Ley 62/1999), Lituania para la ILP (2 meses, art. 9.1 Ley VIII-1003/1998),²⁸⁵ Eslovenia (60 días, legislativa y constitucional, art. 59 Ley 15/94) y Austria (8 días, art. 5.3 Ley 344/1973).

Como particularidades, en Costa Rica (sin plazo), una vez computadas las firmas, de no alcanzarse el porcentaje requerido, se concede un plazo improrrogable de noventa días naturales para que cumplan con las firmas faltantes (art. 3 Ley 8491/2006). En México se concede también la posibilidad de subsanar errores en la identificación de los firmantes cuando estos no superen el 20% del total de firmas (art. 131.1.b LO Congreso: “en caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20% del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al Presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa”).

²⁸³ Auto del TC 140/1992 de 25 de mayo: “no obstante, si dicha apreciación fuera arbitraria o fruto de error manifiesto o carente de toda ponderación de los hechos, y así se demostrase por el solicitante de amparo de su demanda, cabría excepcionalmente entrar a revisar dicho juicio.”

²⁸⁴ Como hemos señalado, el texto adoptado en primera lectura sería el del acto legislativo final acordado con el Consejo, por lo que no se llegaron a votar las enmiendas presentadas como la 74, de BRÚN y SCHOLZ (GUE), en el sentido de establecer un plazo no superior a 18 meses. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bAMD%2bA7-2010-0350%2b071-074%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES> En Comisión Parlamentaria, resultarían aprobadas las enmiendas 12 y 34 que establecían un plazo máximo de 24 meses <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bREPORT%2bA7-2010-0350%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>.

²⁸⁵ En 2010 fracasaría un intento de ampliar el plazo de los 2 a los 4 meses.

Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional (ICRC)

Mención aparte merecen las ICRC, en las que suelen existir requisitos diferentes respecto del resto de legislación (parece lógico que el número de firmas exigido sea mayor). Para los casos en que el número de firmas difiere de las necesarias para la ILP, la exigencia de firmas se multiplica entre 4 y 6 veces en el caso de Eslovenia (de 5.000 a 30.000 firmas en el mismo plazo de 60 días), Lituania (de 50.000 a 300.000 en 4 meses, el doble de plazo), Rumanía (de 100.000 a 500.000 en el mismo plazo de 6 meses) y Ecuador (del 0,25% al 1%). En Guatemala se exigen 5.000 firmas (0,06% de la población) mientras que en Paraguay se produce la paradoja de que se reduce el número de firmas exigidas al pasarse de un requisito del 2% (unas 70.000 firmas) al de 30.000 (un 0,8%).

País	Nº firmas Ley	Población (m)*	% / nº firmas	Plazo	Federal
Ecuador	1% (0,25%)	11,675,441	100.000 (30.000)	---	---
Guatemala	5.000	7,556,873	0,06%	---	---
Paraguay	30.000 (2%)	3,516,275	0,8% (70.000)	---	---
Eslovenia	30.000 (5.000 ILP)	1,713,067	1,8% (0,3%)	60 días (60 ILP)	---
Lituania	300.000 (50.000)	2,405,143	12% (2%)	4 meses (2 ILP)	---
Rumanía	500.000 (100.000)	18,280,994	2,7% (0,5%)	6 meses	20.000/½ municip.

Fuente: Elaboración propia

Modelo Federal

Algunos países federales exigen un porcentaje mínimo de firmas por estado o provincia. Este el caso, exclusivamente, de Argentina, Brasil, Rumanía e ICE.

En Argentina, el mínimo exigido del 1,5% del padrón electoral deberá representar por lo menos a seis distritos electorales (art. 4 Ley 24747/1996). En Brasil se requiere un 1% del padrón electoral distribuido por lo menos por 5 estados con no menos del 0,3% de los electores en cada uno de ellos (art. 13 Ley 9.709/1998). En Rumanía se requiere un total de 100.000 firmas que deben pertenecer a al menos una cuarta parte de los ayuntamientos del país, con un mínimo de 5.000 de cada uno de ellos o de Bucarest. En caso de iniciativa constitucional, el requisito se eleva a las 20.000 en la mitad de los ayuntamientos del país o Bucarest (arts. 74 y 150 Constitución).

Conforme al art. 7 del Reglamento ICE, las firmas deberán proceder de al menos una cuarta parte de los EEMM, esto es, 7 en la UE-28. La ICE optó por un sistema proporcional digresivo a fin de evitar la falta de equivalencia que produciría un porcentaje idéntico para todos los EEMM. Conforme a un sistema proporcional fijo,

debería recolectarse un mayor número de firmas en los mayores y uno menor en los más pequeños (por ejemplo, si el umbral se situase en el 0,2%, deberían colectarse unas 1.000 en los EEMM más pequeños frente a las 160.000 de Alemania).

Se establece así un número mínimo de firmas por país que se corresponde con el número de escaños que el EM en cuestión disponga en el PE multiplicado por 750. Este número mínimo de firmas se establece conforme a los datos en vigor del Anexo I del Reglamento 211/2011, modificado con la entrada de Croacia en la UE y la modificación del reparto de escaños prevista en el Tratado de Lisboa.

Conforme a esta fórmula, en el ánimo de procurar que los promotores ICE proporcionen igual consideración a los EEMM de mayor y menor tamaño, los de mayor tamaño cuentan con un umbral menor en función de su población (en el caso de Alemania del 0,09% de la población) y uno más elevado los menor tamaño (aproximadamente, un 0,9%).

Así, Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta, los EEMM con menor número de escaños en el PE (6), deberán contar con un total de 4.500 firmas (750*6). Por su parte, Alemania deberá contar con 72.000 (750*96). España, por su parte, debe contar con 40.500 como resultado de su paso de 50 a 54 escaños

TABLA 10: FIRMAS ICE	
EEMM	mín. firmas
Alemania	72 000
Austria	13 500
Bélgica	15 750
Bulgaria	12 750
Chipre	4 500
Croacia	8 250
Dinamarca	9 750
Eslovaquia	9 750
Eslovenia	6 000
España	40 500
Estonia	4 500
Finlandia	9 750
Francia	55 500
Grecia	15 750
Hungría	15 750
Irlanda	8 250
Italia	54 750
Letonia	6 000
Lituania	8 250
Luxemburgo	4 500
Malta	4 500
Países Bajos	19 500
Polonia	38 250
Portugal	15 750
Reino Unido	54 750
República Checa	15 750
Rumanía	24 000
Suecia	15 000

Fuente: Elaboración propia

con el Tratado de Lisboa (el Anexo I original preveía únicamente 37.500 firmas).

Mención aparte merece el caso de Austria donde se autoriza a poner en marcha una ILP, además de a 100.000 firmas, a una sexta parte de los votantes de tres provincias. A diferencia de los casos anteriores, no se trata de requisitos que se deban de cumplir de manera simultánea, si no que se trata de dos formas independientes de iniciar el procedimiento.

H.2.2.2. Firma electrónica o tradicional

Debemos de considerar además otras posibles formalidades existentes en torno al requisito de la firma, con posibles consecuencias en cuanto a la accesibilidad del mecanismo. Se refieren a la necesidad de modelos protocolizados o de autenticación de la firma, al lugar donde se puede recolectar o al nivel de información que se debe de proporcionar. Frente a estos obstáculos, la firma electrónica puede favorecer la mayor inclusividad del mecanismo con el potencial, según SERDÜLT y MÉNDEZ,²⁸⁶ de transformar la política tal y como la conocemos. Aunque sin firma electrónica, WELP y WHEATLEY²⁸⁷ dan cuenta de cómo el uso de los “*social media*” (*YouTube, Facebook, Twitter, etc.*) contribuyeron de manera determinante al éxito de la iniciativa *Ficha Limpa* en Brasil.

Otros aspectos de la firma, que tratamos en los Anexos, son protección de datos y verificación y certificación de los apoyos.

A. Firma electrónica

No cabe duda de que aquellas sociedades tecnológicamente más avanzadas pueden hacer extensivos a toda la población mecanismos de participación ciudadana como la ILP, facilitando su inclusión e implicación política. Sin embargo, son escasos los modelos que prevén este tipo de formatos online, caso de Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Letonia, España e ICE. Ahora bien, cabe distinguir entre aquellos modelos en los que se prevén plataformas digitales de recolección de los apoyos electrónicos (Letonia, Finlandia e ICE) (0,5), de aquellos otros en los que, simplemente, se reconoce la validez de la firma electrónica (Eslovaquia, Eslovenia, y España) (0,25).

El resto de ordenamientos carecen de previsiones en este sentido, esto es, todos los de AL (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), lo mismo que los casos de Austria, Italia, Holanda, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía, sea por su bajo nivel de digitalización, sea por la configuración de los requisitos para la obtención de firmas, tales como la realización en lugar público determinado, u otras circunstancias.

²⁸⁶ SERDÜLT, U.; MÉNDEZ, F.; HARRIS, M. y HYEON, S. S. (2016): *Op. Cit.*

²⁸⁷ WELP, Y. y WHEATLEY, J. (2012): *Op. Cit.*

TABLA 11: H.2.2.2

País	Firma electrónica	nº pers. de identidad	mod. protocolizado	Autenticación	incl. proyecto ley	espacio determinado	Result.	Total
Argentina	---	X	X		X		-0,25	-0,25
Bolivia	---	---	---	---	---	---	---	---
Brasil	---	X	X	---	---	---	0	0
Colombia	---	X	---	---	X	---	0	0
Costa Rica	---	X	---	---	X	---	0	0
Ecuador	---	X	---	---	---	---	0	0
Guatemala	---	---	---	---	---	---	0	0
Honduras	---	X	---	---	---	---	0	0
México	---	X	---	---	---	---	0	0
Nicaragua	---	X	X		X		-0,25	-0,25
Paraguay	---	X	X	X			-0,25	-0,25
Perú	---	X	---	---	---	---	0	0
Austria	---	X		X		X	-0,25	-0,25
Eslovaquia	0,25	X	---	---	---	---	0	0,25
Eslovenia	0,25	---	X	X		X	-0,25	0
Finlandia	0,5	---	---	---	---	---	0	0,5
Holanda	---	---	---	---	---	---	0	0
Italia	---	X	---	X	---	---	0	0
Letonia (sd)	0,5	X	X			X	-0,25	0,25
Letonia	0,5	X	---	---	---	---	0	0,5
Lituania	---	X	X	---	---	---	0	0
Polonia	---	X	---	---	X	---	0,25	0,25
Portugal	---	X	---	---	---	---	0	0
Rumanía	---	X	X	---	---	---	0	0
España	0,25	X	X	X	X		-0,25	0
UE	0,5			legislación nacional			-0,25	0,25

Fuente: Elaboración propia.

- Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada
- Previsiones neutras
- Previsiones negativas

Comenzado por Finlandia, para SERDÜLT y MÉNDEZ²⁸⁸ uno de los sistemas más avanzados para la recolección electrónica de firmas con contrapartidas como las de Letonia. La plataforma electrónica habilitada por el Ministerio de Justicia (<https://www.kansalaisaloite.fi/>) ha posibilitado la puesta en marcha de más de 500 iniciativas. Durante el primer año de funcionamiento del mecanismo, el servicio online habría recibido del orden de 7.000-10.000 visitas diarias, con más de 100.000 declaraciones de apoyo obtenidas electrónicamente. Ahora bien, la única iniciativa que alcanzo el requisito de las 50.000 firmas en ese primer año, las obtendría mayoritariamente conforme al formato tradicional en papel.²⁸⁹ En estos momentos, el Ministerio de Justicia ha encargado un estudio independiente de la plataforma on-line del que se espera puedan surgir propuestas de cambios a finales de 2016.²⁹⁰ Como en Letonia, la plataforma oficial coexiste con otras como www.avoinministerio.fi (“Ministerio Abierto”), gestionada por una ONG y desde la que se ofrece fóruns más dinámicos de discusión desde los que los ciudadanos pueden plantear sus ideas permitiendo el desarrollo del denominado “*crowdsourcing*” o “colaboración abierta”. Conforme al estudio de CHRISTENSEN, KARJALAINEN y NURMINEM,²⁹¹ el “crowdsourcing” puede potencialmente favorecer la legitimidad del sistema político.

En Letonia, de manera semejante, la plataforma www.manabalss.lv (“Mi Voz”), a la que puede acceder todo ciudadano letón mayor de 16 años, habilita para plantear o apoyar iniciativas y peticiones electrónicas para modificaciones legislativas a cualquier nivel de gobierno. De esta manera, una vez que una iniciativa alcanza las 10.000 firmas necesarias, puede ser presentada ante la *Saeima* para su correspondiente inclusión en la agenda y posterior debate. Se consideran la plataforma más exitosa a nivel mundial, con la mitad de sus iniciativas transformadas en ley. Según sus datos, en 5 años, habría accedido a la plataforma, al menos una vez, el 70% de la población.

²⁸⁸ SERDÜLT, U.; MÉNDEZ, F.; HARRIS, M. y HYEON, S. S. (2016): *Op. Cit.*

²⁸⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA DE FINLANDIA, comunicado del 28 de Febrero de 2013: <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2013/03/oneyearsincetheactoncitizensinitiati veenteredintoforce-afewdozencitizensinitiativesalreadylaunched.html>

²⁹⁰ UUTISET (Finlandia) (21 de enero de 2016): *Nearly 4 years of citizens' initiatives: Just one breakthrough in over 450 proposals.* http://yle.fi/uutiset/nearly_4_years_of_citizens_initiatives_just_one_breakthrough_in_over_450_propo sals/8613766

²⁹¹ CHRISTENSEN, H. S.; KARJALAINEN, M. y NURMINEM, L. (2015): *Op. Cit.*, pp. 25-45.

En sus tres primeros años de funcionamiento más de un millón de personas habría visitado la plataforma, lo que consideran resulta en uno de los más efectivos, extendidos y populares proyectos de participación ciudadana de la historia de Letonia con reconocimiento a nivel mundial. Fue utilizado como ejemplo por el Presidente de los EEUU, OBAMA, durante la presentación del *Open Government Partnership*²⁹² y referido en medios internacionales como THE NEW YORK TIMES²⁹³ y THE GUARDIAN.²⁹⁴ Asimismo, conforme a la Ley de Referéndum e Iniciativas de 1994 (art. 24), que aplica para el mecanismo semidirecto del art. 78 de la Constitución, se prevé la posibilidad de coleccionar firmas por medio del portal oficial del Gobierno (www.latvija.lv) u otro elegido por los promotores.

Finlandia y Letonia ponen de relieve la importancia de la digitalización del mecanismo a la hora de favorecer su accesibilidad. En este mismo sentido, los apoyos por vía electrónica constituyen una de las principales novedades técnicas que introduce la ICE en el ámbito de las ILP. Conforme al art. 5.2 del Reglamento ICE: los organizadores podrán recabar declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente. Conforme a este último supuesto, debe de crearse un sistema de recogida Web que se ajuste a determinados requisitos de seguridad y de formato para su verificación por parte de las autoridades competentes de manera equivalente a las previsiones para las firmas en papel (art. 6).²⁹⁵ Antes de empezar la recogida electrónica, los organizadores deben obtener una certificación de la autoridad competente del país de la UE en el que se vayan a almacenar los datos. Las autoridades nacionales disponen de un mes para responder a la solicitud y no parece que nada impida que esta certificación pueda obtenerse antes de la inscripción en el registro de la CE.²⁹⁶ El uso del software de la CE no exime de este último requisito pero sí lo facilita.

²⁹² OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (<http://www.opengovpartnership.org/>), Present. 2012: https://www.youtube.com/watch?v=Bq_ZW11ZXA0&list=PLKfKJKM7GjGh9IhglnJn1IjgLO0y0hq5a

²⁹³ THE NEW YORK TIME (EEUU) (9 de abril de 2013): *Online, Latvians' Ideas Can Bloom Into Law* <http://www.nytimes.com/2013/04/10/world/europe/a-web-site-where-latvians-ideas-can-become-law.html?pagewanted=all&r=1&>

²⁹⁴ THE GUARDIAN (Gran Bretaña) (18 de abril de 2012): *Open government: transparency in Latvia* <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/apr/18/open-government-latvia>

²⁹⁵ Para facilitar esta tarea, el Reglamento de Ejecución (UE) N° 1179/2011 por el que se establecen especificaciones técnicas para la recogida Web, prevé el desarrollo de un software de código abierto.

²⁹⁶ Lista de autoridades nacionales competentes que pueden acreditar los sistemas de recogida: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-online-systems>

Un tercer tipo de firma en el modelo de la ICE es el de las declaraciones de apoyo mediante firma electrónica avanzada, en el sentido del Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Conforme al Reglamento ICE, estas serán tratadas de la misma manera que las declaraciones de apoyo en papel (art. 5.2). Ahora bien, no se registra ningún caso de utilización de esta posibilidad.²⁹⁷

El Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE) n° 211/2011 sobre la ICE²⁹⁸ considera que “la oferta de alojamiento de la Comisión logró remover el principal obstáculo” por lo que se refiere a la recogida de firmas por página web. Conforme a este Informe, de las ICEs que prosperaron, “*Right2Water*” obtuvo el 80% de las firmas electrónicamente, 60% “*Stop Vivisection*” y 30% “Uno de nosotros”.

Por su parte, la resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la ICE,²⁹⁹ señala “la importancia de la tecnología como herramienta para fomentar la participación ciudadana; pide a la Comisión que mejore su programa informático de recogida de firmas en línea para que su uso resulte más fácil, lo haga accesible para las personas con discapacidad, ofrezca sus servidores para el almacenamiento gratuito de las firmas en línea de forma permanente utilizando recursos presupuestarios de la UE ya existentes, y que simplifique y modifique las especificaciones técnicas sobre la recogida de firmas en línea de manera que puedan recogerse las direcciones de correo electrónico con carácter no obligatorio en la misma pantalla que el formulario, pero se almacenen en una base de datos separada” (punto 17). Añade que “está convencido de que, si se revisa, el instrumento tiene potencial para involucrar a la ciudadanía y promover el diálogo entre los ciudadanos, así como entre los ciudadanos y las instituciones de la UE; subraya la necesidad de vincular el sistema de recogida de firmas en línea a las nuevas herramientas de campaña de los medios digitales y sociales pertinentes, siguiendo el ejemplo de otras plataformas de campaña en línea con resultados satisfactorios” (punto 18).

²⁹⁷ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 8.

²⁹⁸ *Ibidem.* pp. 16-17.

²⁹⁹ PE (2015): *Op. Cit.*

En la “Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa”³⁰⁰, organizada por la presidencia letona de la UE, el 16 de junio de 2015, varias de las propuestas van en el sentido de mejorar el sistema de firma electrónica, concretamente, frente a la existencia de 28 procedimientos diferentes se incide en la idea de desarrollar una “ciudadanía digital” (SCHÖPFLIN, MEP) o un número de identificación del ciudadano europeo (para su uso en un sitio web seguro en los EEMM), las firmas electrónicas cualificadas y la adopción de software abierto desarrollado por los ciudadanos (Comité Económico y Social, CES).

Por lo que se refiere al resto de casos donde se reconoce la firma electrónica (España, Eslovaquia y Eslovenia): En España, con la reforma de la LOILP de 2006 y el nuevo apartado 4 del art. 7 de la LO 3/84, se establece que: “las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.” Lo que nos remite a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.³⁰¹ Asimismo, en Eslovaquia de acuerdo con los arts. 133 y 134 del Reglamento del Consejo Nacional, puede introducirse una petición mediante firma electrónica avanzada. Lo mismo que en Eslovenia, art. 16b Ley 15/1994, cabe prestar el apoyo mediante firma electrónica segura certificada con un certificado reconocido a través del portal de e-gobierno estatal, en cuyo caso, la autoridad competente deberá llevar un registro del formulario firmado electrónicamente a fin de verificar la identidad del votante y la validez de la firma electrónica.

Llama la atención como para desarrollos legislativos recientes como los de México (2016) o Colombia (2015), no se prevean disposiciones de cara a la digitalización de este instrumento. En este último caso, el art. 2 Ley 1757/2015, se limita a establecer que “las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.” Conforme a la regulación anterior, se establecía la posibilidad de recolectar firmas por correo tradicional (arts. 16 y 19 Ley 134/1994), posibilidad que desaparece en la ley vigente.

³⁰⁰ CONSEJO EUROPEO (2015): *Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa*. Bruselas, 16 de junio de 2015. <http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/events/eci-conference/>

³⁰¹ A este respecto, *Vid.* PSOE y CIUDADANOS (2016): *Op. Cit.*, preveen la reformar la legislación para facilitar la recogida de firmas electrónicas. p. 46.

Al margen de la configuración jurídica tradicional de la ILP, observamos como se desarrollan innovaciones del instrumento que ofrecen un cauce electrónico, más simplificado y ágil, conforme al que han sido presentadas cientos de iniciativas y adoptadas decenas de ellas (Costa Rica). Se trata de un aspecto novedoso del instrumento que desarrollaremos en el punto H.3.1.5.

B. Firma tradicional: otras formalidades

Frente a la posible mayor simplicidad y agilidad de la firma electrónica, determinados sistemas incluyen requisitos adicionales tales como el uso de modelos protocolizados para la recolección de firmas, la necesidad de su autenticación y/o de obtención en determinados espacios predeterminados, así como incluir determinadas informaciones adicionales sobre la propia iniciativa o sobre los firmantes.

Carecen de previsiones específicas los modelos de Argentina, Brasil, Ecuador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, lo mismo que los de Eslovaquia, Finlandia, Holanda, Italia, Letonia (sd) y Portugal. Mientras que como mecanismos con mayores restricciones cabe referir los de Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú para AL, junto con los de Austria, Eslovenia, Letonia (sd), Lituania, Rumanía, España e ICE, al que se le aplican las mismas restricciones existentes a nivel nacional.

A la vista de estas exigencias debemos ajustar nuestra valoración por acumulación de hasta tres de los cinco factores de exigencia adicional que hemos considerado (realización de la firmas en un lugar publico determinado de recolección de la firma, de información sobre la ILP, de modelos protocolizados, de sistemas de autenticación de la firma o en cuanto a la información requerida al firmante). Nos lleva a aplicar un factor de corrección para los casos de Argentina, Nicaragua, Paraguay, Austria, Eslovenia, Letonia (sd), España e ICE. (-0,25). En sentido contrario, la previsión explícita de Polonia de no hacer necesaria la autenticación, merece una valoración positiva. (+0,25)

Información firmante. En la mayoría de modelos se exige un número de identidad nacional o título electoral del firmante. Requisito previsto en todos los mecanismos de AL, con excepción de Guatemala, lo mismo que en todos los de la UE, con excepción

de Eslovaquia, Finlandia y Holanda. En el caso de Honduras se exige además la huella dactilar, facultativa en el caso de Ecuador y Colombia.

Para AL, encontramos la previsión en Argentina (art. 5 Ley 24.747/1996), Brasil (art. 252 Reglam. Cámara), Colombia (art. 8 Ley 1757/2015), Costa Rica (art. 2 Ley 8491/2006), Ecuador (art. 103 Reglam. Congreso y art. 182 LO Electoral), Honduras (art. 13 Ley 190/2012), México (art. 161 LO Congreso), Nicaragua (art. 11 Ley 475/2003), Paraguay (art. 266 Cod. Elect.) y Perú (art. 4 Ley 26.300/1994).

En la UE, conforme al art. 5 del Reglam. ICE, la recogida de firmas deberá de realizarse de acuerdo con el modelo de formulario del anexo III,³⁰² incluyendo el nombre completo, domicilio, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad y fecha y firma. En determinados casos, se exige además un número de identificación personal (Austria, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia),³⁰³ de conformidad con el apart. 4 del art. 5, los Estados miembros enviarán a la Comisión las modificaciones de la información establecida en el anexo III.

La propuesta inicial de la Comisión preveía requisitos uniformes para todos los EEMM. Sin embargo, el Reglamento ICE adoptado prevé requisitos que difieren entre EEMM. El Informe de la Comisión sobre la ICE señala que “las divergencias entre las condiciones y los datos personales exigidos a los firmantes por los distintos EEMM siguen siendo un motivo de preocupación, especialmente cuando, a consecuencia de ello, se priva a los ciudadanos de su derecho a respaldar una iniciativa.”³⁰⁴

Conforme a este Informe, “las divergencias impiden que algunos ciudadanos de la UE puedan apoyar una iniciativa ciudadana. Esta situación ha generado críticas y frustración entre los organizadores y los firmantes, muchos de los cuales consideran que la diferencia de trato y la gran cantidad de datos personales exigidos por algunos Estados miembros, incluido a veces el número de identidad personal, puede disuadir a

³⁰² Modificado por el Reglamento Delegado (UE) 2015/1070 de la Comisión de 31 de marzo de 2015 por el que se modifican los anexos III, V y VII del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1070&from=ES>).

³⁰³ Entre los documentos de identidad acreditados, como tarjeta de identidad nacional y pasaporte, se incluyen certificados de residencia (Grecia o Malta) o tarjetas de inscripción en el registro central de extranjeros (NIE, España) que entendemos, conforme a las consideraciones hechas en cuanto a los sujetos activos y pasivos de la iniciativa, se refieren únicamente a los ciudadanos de la UE.

³⁰⁴ CE (2015): *Op. Cit.*, pp. 16-17.

muchos ciudadanos de prestar su apoyo.”³⁰⁵ Como se pone de relieve, la diferencia entre requisitos impide que algunos ciudadanos de la UE puedan apoyar una iniciativa ciudadana, caso de los ciudadanos irlandeses y británicos que residen en Bulgaria, la República Checa, Francia, Austria y Portugal, así como fuera de la UE.

El Parlamento Europeo³⁰⁶ “considera excesivamente complicado que los organizadores tengan que facilitar distintos datos personales en apoyo de las iniciativas ciudadanas europeas en los 28 Estados miembros (...) y pide que se establezca un procedimiento uniforme para la formulación de las declaraciones de apoyo a través de una modificación del anexo III del Reglamento (UE) n.º 211/2011 con el fin de tipificar la naturaleza de los datos recogidos en los Estados miembros; alienta a la Comisión a que siga negociando con los Estados miembros con vistas a reducir el número de requisitos en materia de datos, eliminar en consonancia los requisitos para los números de identificación personal y a hacerlos más fáciles de utilizar, y recuerda que la iniciativa ciudadana europea se dirige a la participación y el establecimiento de la agenda, más que a propuestas vinculantes; sugiere que se examine la posibilidad de establecer una ciudadanía de la Unión digital y recomienda que se proporcione una solución provisional hasta que se establezca la misma con el objeto de solventar los problemas actuales derivados del registro múltiple; pide a la Comisión, por consiguiente, que examine esta cuestión en su agenda digital con carácter de urgencia” (punto 25). En esta misma línea “alienta a la Comisión y a los Estados miembros a establecer requisitos de recogida de datos más fáciles de cumplir y armonizados; (...) insta a la Comisión a que proponga una revisión del Reglamento (UE) n.º 211/2011 con el fin de garantizarles a los ciudadanos la posibilidad de firmar una iniciativa ciudadana europea en su país de residencia” (punto 28)

Modelos protocolizados / Autenticación de la firma. En determinados casos, se requiere además de modelos protocolizados para la recogida de firmas y/o la autenticación de las mismas. La necesidad de modelos protocolizados se explicita en la normativa de Argentina (art. 5 Ley 24.747/1996), Brasil (art. 252 Reglam. Cámara), Colombia (art. 8, Ley 1757/2015), Nicaragua (art. 12, Ley No. 475/2004) y Paraguay

³⁰⁵ *Ibidem.*, p. 7.

³⁰⁶ PE (2015): *Op. Cit.*

(art. 266 Cod. Elect.), lo mismo que la de Eslovenia (art. 16b Ley 15/1994), Letonia, Lituania, España (art. 8 LO 3/84) y Rumanía (art. 4 Ley 189/1999).

Se requiere que se autentifique la firma en Paraguay (art. 266 Cod. Elect.), Austria, Eslovenia (art. 16b Ley 15/1994), Italia (art. 7 y 8 Ley 352/1970 y art. 14.1 Ley 53/1990 de *misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale*) y España (art. 9.2 LOILP), en este último caso, con posibilidad de facilitarse la autenticación por medio de fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora: ciudadanos españoles en posesión de sus derechos civiles y políticos, sin antecedentes penales, que juren/prometan dar fe de la autenticidad de las firmas (art. 10).

En sentido contrario, en Polonia se explicita que la recolección de firmas se ajuste a la legislación electoral, sin que sea necesaria su autenticación (art. 8 Ley 62/1999).

Información ILP. En determinados casos, se explicita la necesidad de que la hoja de firmas venga acompañada de, cuando menos, un resumen de la propia iniciativa u otras informaciones, caso de Argentina (art. 6 Ley 24.747/1996), Colombia (art. 8, Ley 1757/2015), Costa Rica (art. 2c Ley 8491/2006) y Nicaragua (art. 12, Ley No. 475/2004), Polonia (art. 9 Ley 62/1999) y España (art. 8 LO 3/84).

Lugar de recolección de la firma. De cara a la accesibilidad del mecanismo de la ILP, esta se ve especialmente limitada por el hecho de que la firma deba de tener lugar en un espacio público determinado. Este es el caso de Austria, del mecanismo semidirecto de Letonia y de Eslovenia (a diferencia de los referéndums ciudadanos que habilitan la recogida de firmas en la calle). En el resto de casos, como en España, la recogida de firmas es libre.

H.2.3. Garantías formales

Dentro del ámbito de la accesibilidad de la ILP, debemos por último considerar la posible existencia de mecanismos tendentes a la verificación y garante del conjunto de formalidades analizadas hasta ahora, tales como el carácter formulado de la propuesta, los requisitos entorno a la firma y otras.

En determinados casos, los mecanismos disponen de resortes tendentes a facilitar el cumplimiento de tales requisitos previos. Pueden articularse de varias maneras, sea en el momento del registro de la ILP, una vez alcanzado el total de firmas necesarias, o de manera previa (H.2.3.1.). En determinados casos se estipula la existencia de una cierta infraestructura de apoyo material y técnico que garantice la puesta en marcha del mecanismo (H.2.3.2.). Asimismo, como garante de la accesibilidad del mecanismo, cabe el recurso administrativo y/o judicial frente a las decisiones adoptadas de manera previa al inicio de la fase parlamentaria (H.2.3.3.).

Para ALONSO DE ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO,³⁰⁷ la competencia de la Mesa debe de limitarse a aspectos de tipo formal. Se elimina así todo riesgo de discrecionalidad que dé lugar a una inseguridad jurídica que repercuta sobre la admisión de las propuestas y el propósito de cerrar la creciente brecha entre ciudadanía e instituciones de representación. Se trata aquí de considerar la existencia de resortes que solventen la posible falta de adecuación a los requisitos formales de una propuesta, evitando el consiguiente desperdicio de recursos y la frustración de las legítimas expectativas de los organizadores en caso de ser rechazadas. En definitiva, se trata de evitar que una iniciativa ciudadana pueda caer en defectos de forma que obstaculicen su desarrollo.

La tabla siguiente, a modo de resumen, muestra como procedimientos más garantistas los de Austria, Nicaragua y Costa Rica. Frente a los que se sitúan, con las menores salvaguardas, los de Argentina, Paraguay y Rumanía. Algunos supuestos no contienen ningún tipo de previsión de control o de apoyo de otro tipo, casos que penalizamos mínimamente (Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Holanda e Italia) (-0,25)

³⁰⁷ ALONSO de ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P. (1995): *Op. Cit.*

TABLA 12: H.2.3.

	H.2.3.1. Control			H.2.3.2. Apoyos			H. 2.3.3. Recursos	Total
	Total Firmas	Min. Firmas	Sin Firmas / Sin Control	Material	Técnico	Límites	Admv./Judicial	
Argentina	0,25	---	---	---	---	-0,5	-0,5	-0,75
Bolivia	---	---	---	---	---	---	---	---
Brasil	0,5	---	---	---	---	---	---	0,5
Colombia	---	---	---	---	---	-0,25	---	-0,25
Costa Rica	---	---	---	---	0,5	---	0,25	0,75
Ecuador	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Guatemala	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Honduras	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
México	0,25	---	---	---	---	---	0,25	0,5
Nicaragua	---	---	0,5	---	---	---	0,25	0,75
Paraguay	---	---	-0,5	0,25	---	---	-0,5	-0,75
Perú	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Austria	---	0,5	---	0,5	---	---	---	1
Eslovaquia	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Eslovenia	---	---	0,25	---	---	---	---	0,25
Finlandia	---	---	---	---	---	-0,25	---	-0,25
Holanda	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Italia	---	---	---	---	---	---	---	(-0,25)
Letonia (sd)	---	---	---	-0,25	---	-0,5	0,25	-0,5
Letonia	---	---	0,5	---	---	---	---	0,5
Lituania	---	---	0,5	---	---	---	---	0,5
Polonia	---	-0,5	---	---	---	-0,5	---	-1
Portugal	---	---	---	---	---	---	0,25	0,25
Rumanía	-0,5	---	---	---	---	-0,25	---	-0,75
España	---	---	-0,5	0,25	---	---	0,5	0,25
UE	---	---	-0,5	---	0,25	-0,25	0,25	-0,25

Fuente: Elaboración propia

■ Previsiones positivas en el sentido de la hipótesis planteada
■ Previsiones neutras ■ Previsiones negativas

H.2.3.1. Control previo

En determinados casos, con un plazo de recogida de firmas ilimitado, la iniciativa sólo se registra una vez recabadas las firmas necesarias para su toma en consideración en sede parlamentaria, momento en el que se realiza el control de los requisitos formales que incluye el procedimiento. Se trata del modelo comúnmente extendido en AL (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú) y presente en la UE para los casos de Eslovaquia, Holanda, Letonia (sd) y Portugal.

En el resto de casos se suele estipular un control de admisibilidad previo al inicio de la fase formal de recogida de firmas, ahora bien, en el caso de Austria y Polonia conforme a la exigencia previa de un número mínimo de firmas. Para el resto (Colombia, Nicaragua, Paraguay, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia (sd), Lituania, Rumanía, España e ICE), como norma general, este registro se realiza sin firmas de manera tal que, verificados los requisitos formales, se determina el inicio de la fase de recogida de firmas. Con especificidades como el control constitucional de Rumanía.

Más allá de la forma que reciba el control, en determinados casos las previsiones legales tienden a facilitar la admisibilidad de las propuestas (Austria, Brasil, Nicaragua, Letonia y Lituania) (0,5), en otros se estipulan plazos de subsanación de defectos (Argentina, México y Eslovenia) (0,25) y en otros supuestos el exceso de trabas de tipo material y formal o la imposibilidad de subsanación parece favorecer la inadmisibilidad de las propuestas (Paraguay, Polonia, Rumanía, España e ICE) (-0,5).

A. Con total de firmas

Sin plazos tasados para la recogida de firmas, en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Perú, el único registro que se produce tiene lugar una vez recabadas estas. Este es el caso también de Eslovaquia, Holanda, Letonia (ind.) y Portugal y aún de Rumanía (con plazo tasado). Si bien los requisitos formales suelen ser menores en AL, por regla general, no se establecen sistemas de control con excepción de las previsiones de Argentina, Brasil, México y Rumanía.

A la hora de garantizar la inclusividad del mecanismo, destaca Brasil, donde el proyecto de ILP no puede ser rechazado por defectos de forma, cabiendo que la Cámara providencie la corrección de eventuales impropiedades de técnica legislativa o de redacción (art. 13.2 Ley 9.709/1998 y art. 252 IX Reglam. Cámara). (0,5)

Se estipulan plazos específicos de subsanación de defectos formales en los casos de Argentina (art. 8 Ley 24.747/96) y de México (art. 131.1.d) Reglam. Congreso). En Argentina no estipula un plazo concreto mientras que México lo fija en 15 días. (0,25)

En Rumania, recibida la ILP y la relación de promotores, la Cámara procede a su publicación en la Official Gazette, momento a partir del cual se inicia el período de 6 meses para la recolección de firmas (art. 2 Ley 189/99). Una vez conseguidas las 100.000 firmas necesarias, esta debe de someterse al control del TC (arts. 6 y 7 Ley 189/99 y art. 86.3 Reglam. Congreso), un requisito excesivo e inapropiado.³⁰⁸ (-0,5)

Ante la falta de previsiones específicas, debemos verificar a nivel empírico que sucede para Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Eslovaquia, Holanda y Portugal. Ecuador establece un control normativo de tipo judicial para el único caso de las iniciativas constitucionales (arts. 100 y 126 LO garantías jurisdicc. y control constit.).

B. Con un mínimo de firmas

En determinados casos, se estipula un control de admisibilidad previo al inicio formal de la fase de recogida de firmas, conforme al aval de un número mínimo de firmas, si bien las firmas obtenidas para este control preliminar son igualmente válidas para la fase posterior de recogida de apoyos. Este es el caso de Austria y Polonia.

En Austria, la solicitud de registro de la iniciativa debe de venir acompañada del apoyo del 0,1% de los votantes, esto es, unas 8.000 firmas. De cumplirse este requisito, junto con las otras formalidades que vimos prevé la legislación (que en ningún caso afectan al contenido de la iniciativa), el Ministerio del Interior procede a registrarla en el plazo de 8 días. Este mínimo de firmas se estima se prevé a fin de evitar los costes de un procedimiento con escasas posibilidades de éxito.³⁰⁹ (0,5)

En Polonia la iniciativa ciudadana debe someterse a un control preliminar basado en el apoyo inicial de 1.000 firmas (art. 6 Ley 62/1999), según RYTEL-WARZOCHA,³¹⁰ en la idea de evitar un exceso de iniciativas carentes de apoyo popular bastante y, así, entorpecer la actividad parlamentaria. El Marshal de la *Sejm* (Presidente del

³⁰⁸ VALEA, D. C. (2012): *Op. Cit.*, p. 39.

³⁰⁹ GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 180.

³¹⁰ RYTEL-WARZOCHA, A. (2012): *Op. Cit.*, p. 217.

Parlamento) realiza un examen preliminar en el plazo de 14 días y, en su caso, otorga otros 14 días para solventar posibles defectos formales si bien en caso de dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta puede someterla al dictamen de la Comisión Jurídica que, por mayoría de tres quintos, puede declararla inadmisibile, como relata esta autora, por meros defectos de técnica legislativa o por afectar a áreas que van más allá de las de exclusión material *strictu sensu* tales como tratados internacionales o legislación europea. (-0,5)

En el caso de la ICE, la propuesta inicial de la Comisión preveía un control de admisibilidad previo una vez alcanzadas las 300.000 firmas. El Consejo bajaría la propuesta hasta las 100.000 si bien el Reglamento finalmente adoptado, conforme al criterio del Parlamento, optaría por eliminar este trámite.³¹¹ Los temores a posibles sobrecargas administrativas o excesos por parte de grupos de presión, conforme a la práctica de cuatro años de experiencia, se han mostrado infundados. En Colombia, la reforma de 2015 elimina el requisito del respaldo del 5 por mil del electorado para que una ILP pueda ser presentada (art 28 de la antigua Ley 134/1994).

C. Control formal sin firmas / Sin control

Para el resto, Colombia, Nicaragua y Paraguay, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia (sd), Lituania, España e ICE (e ICRC de Ecuador), o bien no se hace necesario el control o bien se estipula de manera previa al inicio de la recogida de firmas.

Suele ser la Mesa del Parlamento la que hace el control de legalidad y de luz verde al inicio de la fase de recogida de firmas, si bien en casos como los de Letonia y Lituania no se plantea tan siquiera la necesidad de un control formal previo. La iniciativa se registra en la Comisión Electoral (art 22 Ley de 1994 y art. 6 Ley VII-1003/98, respectivamente) dando lugar al inicio del plazo de firma. Una vez verificadas, respectivamente, en 12 y 6 meses, es cuando la iniciativa se traslada a la *Saeima/Seimas* (Parlamento) para el examen de su contenido. (0,5)

³¹¹ Conforme a la propuesta del PE, contenida en el Proyecto de Informe inicial, se opta por eliminar el Considerando 13 y el art. 8 del texto de la Comisión Europea (enmiendas de supresión 13 y 47), según el que: “Tras haber recogido 300.000 firmas de apoyo, de conformidad con el artículo 5, procedentes de un mínimo de tres Estados miembros, el organizador solicitará a la Comisión una decisión sobre la admisibilidad de la propuesta de iniciativa ciudadana.”
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2010-0350%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

En Nicaragua, de manera similar a Brasil, las iniciativas se presentan ante la Primer Secretaria del Parlamento, de acuerdo a lo establecido en el art. 186 LO 606 del Poder Legislativo, cuya instancia revisa la documentación y/o requisitos establecidos en la legislación para estos fines y hace las recomendaciones respectivas, a fin de que se subsane lo que corresponda e inicie el proceso de formación de la ley. (0,5)

Como para Argentina y México (con firmas), si una propuesta no contiene los elementos formales necesarios para su tramitación, se concede un período de subsanación en Eslovenia, España e ICE, si bien merecen una valoración diferenciada.

En Eslovenia, se concede un plazo de 15 días para la posible subsanación de defectos formales (art. 115a Reglam. Asamblea). El registro de la ILP se corresponde con el de resto de iniciativas legislativas, sin que se establezca ningún requisito adicional. Aceptada la propuesta por el Presidente de la Asamblea Nacional, se abre el plazo de 60 días para la recolección de las declaraciones de apoyo. (0,25)

En España, conforme al art. 127 del Reglam. Congreso, corresponde a la Mesa “verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos” para las propuestas de ILP, con lo que la inadmisión actúa cuando estos no se cumplan. Los promotores deben de presentar la documentación exigida para la toma en consideración de la iniciativa ante la Mesa del Congreso (art. 4 LO 3/84), esto es, la estipulada en el art. 3: el texto articulado de la proposición de ley (precedida de una exposición de motivos) y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de sus datos personales. Conforme al art. 5.2.b) de la LO se trata de los únicos requisitos subsanables (plazo de un mes).

Sin embargo, además de estos requisitos y el de no tratarse de materias excluidas conforme al art. 2, la LO estipula como causas de inadmisión (art. 5.2) que verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre si, la previa existencia de un proyecto o proposición que verse sobre el mismo objeto, al menos, en trámite de enmiendas; o el que sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada en la misma legislatura.

Para ALONSO DE ANTONIO y MARTÍNEZ FERRERO³¹² únicamente resultan aceptables las causas de inadmisión del 5.2.a) (materia) y b) (escrito con la proposición de ley y promotores). Para BIGLINO CAMPOS, la eficacia del

³¹² ALONSO de ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P. (1995): *Op. Cit.*

mecanismo depende en gran medida de la resolución de la Mesa, a la que se reconoce una discrecionalidad muy amplia. Más allá de las atribuciones “explícitas” se refiere a las que se realizan “de forma implícita al utilizar términos vagos y ambiguos en la descripción de los requisitos de la proposición popular.”³¹³ (-0,5)

En el caso de la ICE, antes de empezar a recoger las correspondientes declaraciones de apoyo, los organizadores tienen que inscribir su iniciativa en el registro Web de la Comisión (art. 4.1 Reglam. ICE). Para ello, deben facilitar en una de las lenguas oficiales de la UE: título de la iniciativa, objeto, descripción de sus objetivos, disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes y datos personales de los miembros del comité, así como todas las fuentes de financiación y apoyo a la iniciativa. Además, los organizadores pueden proporcionar un anexo con información más detallada sobre la iniciativa e, incluso, proponer un proyecto de acto jurídico.

En el modelo comunitario, la CE dispone de dos meses para comprobar que el comité organizador ha sido debidamente constituido, que la propuesta no cae de manera manifiesta fuera del ámbito competencial de la CE y que no es manifiestamente abusiva, frívola o temeraria;³¹⁴ ni contraria a los valores de la UE (art. 2 TUE). Cumplimentados estos requisitos, la CE deberá de registrar la ICE. Como en el caso español, se trata de una valoración con un amplio componente subjetivo (-0,5).

En este sentido, la “Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa”³¹⁵, organizada por la presidencia letona de la UE el 16 de junio de 2015, varias de las propuestas se referían a la posibilidad de registrar parte de una iniciativa. En esta línea, el Parlamento Europeo³¹⁶ “hace hincapié en que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 211/2011, caso de que la Comisión rechace el registro de una iniciativa, «informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición»; toma nota, en este sentido, de las numerosas quejas de los organizadores por no haber recibido una explicación pormenorizada y exhaustiva de los motivos por los que sus iniciativas fueron rechazadas; solicita a la

³¹³ BIGLINO CAMPOS, P. (1987): *Op. Cit.*, p. 121.

³¹⁴ En relación con esta categoría: SZLIGOWSKA, D. y MICHEVA, E. (2012): *Op. Cit.*

³¹⁵ CONSEJO EUROPEO (2015): *Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa. Bruselas*. 16 de junio de 2015.

³¹⁶ PE (2015): *Op. Cit.*

Comisión que formule de manera detallada las razones por las que rechaza una iniciativa ciudadana cuando, a su parecer, esta quede «manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión» (punto 15). Al tiempo que “anima a la Comisión que evalúe la posibilidad de registrar solo una parte de una iniciativa cuando la totalidad de la misma no recaiga dentro del ámbito de sus competencias; alienta a la Comisión a que en el momento del registro dé indicaciones a los organizadores sobre qué parte pueden registrar, reconociendo que el diálogo y la colaboración con los organizadores de la iniciativa ciudadana son cruciales a lo largo del proceso, y a que informe al Parlamento de su decisión en lo que se refiere al registro de la iniciativa; invita a la Comisión que estudie formas de atribuir a la autoridad competente, ya sea a nivel nacional o regional, las iniciativas o las partes de las iniciativas que no entren dentro de su ámbito de competencias” (punto 16).

En Paraguay se estipula un control previo de legalidad, de carácter facultativo, conforme al que “los promotores de la iniciativa popular podrán presentar al Congreso el texto íntegro de la ley y su exposición de motivos sin el número mínimo de firmas requerido” (Art. 269 Ley 834/96). Esta presentación previa permite establecer si existen cuestiones que impidan seguir adelante, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre un ámbito material excluido. Bajo resolución fundada, si el Presidente del Congreso rechaza la iniciativa, se comunicará de inmediato a los promotores en el domicilio fijado y al plenario de cada una de las Cámaras del Congreso, sin que admita la interposición de recurso alguno, en aparente contradicción con el carácter facultativo de la consulta y, en general, con el que debería de ser el propósito de estos controles: subsanar defectos de forma. (-0,5)

En Colombia, a pesar de lo profuso de su regulación, se limita a señalar que inscrita la propuesta ante la Registraduría del Estado Civil, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores (art. 10 Ley 1757/2015) y, expedida certificación de las firmas, enviará a la entidad competente el articulado y la exposición de motivos de origen ciudadano (art. 19 Ley 1757/2015). El Reglamento del Congreso carece de referencia específica alguna, por lo que corresponde verificar empíricamente, como sucede para el resto de casos sin previsiones específicas caso de Finlandia e Italia. (0)

H.2.3.2. Apoyo material y/o técnico

A fin de hacer accesibles las exigencias legales para la puesta en marcha y desarrollo de una ILP cabe estipular apoyos que faciliten su adecuado cumplimiento. Sin ningún tipo de asistencia técnica y/o material, determinadas exigencias formales pueden requerir de conocimientos de técnica legislativa no accesibles a todo ciudadano. Como apunta LISSIDINI,³¹⁷ la puesta en marcha de una IA puede acarrear costes fuera del alcance de un ciudadano o grupo de ciudadanos al uso.

Apenas Austria, España y Paraguay contemplan provisiones tendentes a ofrecer un apoyo material en el desarrollo de las iniciativas, lo mismo que a nivel técnico Costa Rica e ICE (en Letonia (sd) debemos considerar negativamente el costo de la certificación de firmas). En los casos de Argentina, Colombia, Finlandia, Letonia (sd), Polonia, Rumanía e ICE este tipo de apoyos encuentran algunas limitaciones.

A. Apoyo material

La mayor parte de sistemas carecen de una infraestructura formal de apoyo material efectivo para la puesta en marcha de este tipo de mecanismos. Como excepción a la falta de apoyos materiales, en Austria y España para la UE y en Paraguay para AL se establece una compensación *a posteriori* a los promotores por los gastos ocasionados a la hora de desarrollar una iniciativa. En cuanto a la cuestión material, cabe mencionar ciertas referencias en los casos de Portugal, Letonia, Polonia e ICE.

En Austria, el organizador y sus suplentes deben proporcionar un número de cuenta bancaria y hacer frente a unas tasas para el inicio del procedimiento. En caso de que la iniciativa alcance las 100.000 firmas requeridas, el Ministerio del Interior repondrá 5 veces el coste de las tasas, unos 2.500€(art. 19 Ley 344/1973). (0,5)

En España, la compensación corresponde a los gastos realizados para la difusión de la proposición y la recogida de firmas “cuando alcance su tramitación parlamentaria”. La cantidad se limita a 300.000€ como máximo, que será revisada anualmente con arreglo a las variaciones del Índice de Precios de Consumo (art. 15 LO 3/84). (0,25)

Conforme a la reforma de la LO realizada en 2006, se establece además, Disposición Adicional Segunda, que el Gobierno deberá incluir como obligación de gasto, en los

³¹⁷ LISSIDINI, A. (2011): *Op. Cit.*, p. 38.

Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio, la compensación económica de las ILPs que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

En 1994 se produjo la primera ILP superaba la recogida de firmas. La Secretaría General del Congreso,³¹⁸ ante la falta de previsión legal, establece que es la publicación de la ILP en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el acto que genera la compensación y que esta obliga al Gobierno. Aun pudiendo alcanzarse las 500.000 firmas, la ILP puede no ser objeto de tramitación parlamentaria a causa de la toma en consideración previa, por lo que la previsión es más restrictiva que la de Austria.³¹⁹

En Paraguay se estipula que el estado deberá resarcir los gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 Guaraníes por firma de cada elector siempre que la ILP quede convertida en Ley de la República (art. 273 Ley 834/96). Por tanto, el requisito de que la iniciativa se transforme en Ley, resulta aún más restrictivo que los de los modelos anteriores. A su favor, otorgar una compensación por firma obtenida, quizá más justa a la hora de paliar el esfuerzo económico realizado que, de otra manera, puede verse frenado a la vista de lo costoso del proceso. Como veremos en el análisis empírico, ninguna ILP se ha transformado en Ley en Paraguay. (0,25)

En el caso de Polonia, el Comité Organizador puede hacer uso de su personalidad jurídica para acceder a financiación. En Portugal, el ordenamiento se limita a garantizar el carácter gratuito del procedimiento, que no puede dar lugar a tasa o impuesto alguno (art. 5 Ley 17/2003), a diferencia de Austria (como acabamos de ver) y de Letonia para la certificación de las firmas (aun cuando su precio se reduce a la mitad, art. 23.3 Ley de 1994) o el emplazamiento de materiales de campaña (art. 32.2), con un tratamiento más oneroso que el del referéndum (el art. 26 Ley de 1994, estipula que los costes en caso referéndum deben cubrirse por el estado). (-0,25)

En el caso de la ICE, las tres únicas propuestas que han prosperado han declarado una financiación de 140.000€ (Right2Water), 159.219€ (Uno de nosotros) y 23.651€ (Stop

³¹⁸ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1995): *Nota de la Secretaría General sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular*. En: *Revista de las Cortes Generales*, n. 36, septiembre-diciembre, 1995.

³¹⁹ Al margen de los casos de estudio de esta tesis, como innovación reseñable, cabe referir el modelo de la Comunidad Autónoma de Cataluña donde el Parlamento abona una indemnización de “hasta” 0,64€ por firma, hasta un máximo de 40.000€, por los gastos debidamente acreditados, siempre y cuando la Mesa admita a trámite la propuesta. Se incluye la posibilidad de un 10% de gasto efectuado como acreditado sin justificación (art. 16 Ley 1/2006) y la de anticipar hasta 3.000€ para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas a petición de la comisión promotora, a justificar (art. 17).

Vivisection). El Informe de la Comisión sobre la ICE³²⁰ contabiliza 14 iniciativas sin fuentes de financiación, 9 con un importe inferior a 10.000€ y otras 8 con un importe total superior a esta cifra. El PE³²¹ “pide a la Comisión que estudie la posibilidad de prestar ayuda financiera a las iniciativas ciudadanas europeas con cargo a los fondos presupuestarios existentes en la UE a través de programas europeos tales como Europa con los Ciudadanos o Derechos, Igualdad y Ciudadanía, que incluya la posible financiación de programas promocionales en radio y televisión, teniendo en cuenta que ha de garantizarse la igualdad entre los ciudadanos, que hay una necesidad real de ayuda financiera para la organización de las iniciativas y que se han presentado numerosas enmiendas al presupuesto de la UE con este fin” (punto 33). Como señalamos en el análisis de la doctrina, a BILBAO UBILLOS le llama la atención “que no se haya previsto ninguna forma de financiación pública específica para este tipo de iniciativas, quizá para preservar la autonomía de quienes las impulsan.”³²²

B. Apoyo técnico

Son contados también los casos en que se dispone de una asistencia formal para la redacción de una ILP u otros apoyos de tipo técnico, sea mediante un servicio de información o en otra forma. Encontramos previsiones en este sentido, únicamente, en los ordenamientos de Costa Rica e ICE, si bien cabe considerar la posible existencia a nivel parlamentario de otras instancias informales de apoyo en el desarrollo de este tipo de iniciativas.

En Costa Rica, la Oficina de Iniciativa Popular proporciona un acompañamiento técnico gratuito, en el marco de la Oficina de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, para la redacción de proyectos así como en cuanto a los procedimientos a seguir. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes esta llamada a ofrecer estos servicios por medio de sus oficinas en todo el país (art. 7 Ley 8491/2006). La única ley aprobada en este país por medio de la ILP es también la única que solicitó este tipo de asesoramiento (se trata de la Ley de vida Silvestre).³²³ (0,5)

³²⁰ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 14.

³²¹ PE (2015): *Op. Cit.*

³²² BILBAO UBILLO, J. M. (2011): *Op. Cit.*, p. 94.

³²³ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, pp. 82-83.

Para la ICE, conforme al art. 4 de su Reglamento, se estipula que “la Comisión establecerá un punto de contacto que proporcionará información y asistencia.” Por su parte, el Considerando 4 establece que: “la Comisión debe ofrecer a los ciudadanos, previa petición, información y asesoramiento informal sobre las iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro.” En este mismo sentido, en la declaración anexa al acto legislativo final se señala que “durante el proceso de registro y tramitación de las iniciativas ciudadanas, la Comisión brindará apoyo y orientación a los organizadores cuando sea necesario.” (0,25)

En la práctica, el “punto de contacto” del art. 4 es el previamente existente “Europe Direct Contact Centre”. ANGLMAYER,³²⁴ sin embargo, se refiere a la propuesta de crear un “Centro de la Iniciativa Ciudadana Europea” dedicado en exclusiva a la resolución de consultas sobre este instrumento.

El Comité Económico y Social, conforme a su función de enlace entre la sociedad civil y las instituciones europeas, de manera oficiosa, proporciona información y apoyo en el desarrollo de una ILP Entre los servicios informales que proporciona se refiere la traducción a otras lenguas oficiales, responsabilidad de los organizadores.

Según el Informe de la Comisión sobre la ICE³²⁵ desde abril de 2012, Europe Direct respondió a más de 1.080 preguntas. A lo que añade que, además, los servicios de la Comisión han prestado asistencia directa a los organizadores de las iniciativas, toda vez que “una vez registrada su propuesta de iniciativa, pueden ponerse directamente en contacto con los servicios de la Comisión a través de su cuenta de organizador en el sitio web de la Comisión (más de 85 solicitudes contestadas desde abril de 2012) o por correo electrónico (en torno a 125 solicitudes). También se ha proporcionado asistencia técnica por correo electrónico (casi 300 solicitudes) y a través de la plataforma Joinup en relación con el programa informático de recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web de la Comisión y con el alojamiento de sistemas de recogida a través de páginas web. Asimismo, se ha prestado ayuda mediante reuniones específicas, por teléfono y videoconferencia.”

³²⁴ ANGLMAYER, I. (2015): *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years European Implementation Assessment*. European Parliamentary Research Service (EPRS). p. 10.

³²⁵ CE (2015): *Op. Cit.*, pp. 14-15.

Por su parte, el PE³²⁶ “pide a la Comisión que proporcione cuanto antes un asesoramiento amplio y adecuado -en particular, de tipo jurídico- a los organizadores de las iniciativas a través del centro de contacto Europe Direct, de modo que estos conozcan las posibilidades de que disponen y no se enfrenten a un rechazo por presentar una iniciativa ciudadana europea que, manifiestamente, no entre dentro de las competencias de la Comisión y no cumpla los criterios de admisibilidad jurídica; aboga por que se estudie la posibilidad de crear otro órgano independiente encargado de brindar asesoramiento; (...); opina, además, que la Comisión debería plantearse establecer una oficina dedicada a la iniciativa ciudadana europea en todas sus Representaciones permanentes en los Estados miembros para facilitar toda la información, el asesoramiento y el apoyo necesarios a dichas iniciativas” (punto 9). El informe, “destaca, además, que la creación de una oficina específica para iniciativas ciudadanas europeas también podría contribuir a sensibilizar al público y a los medios de comunicación acerca de este instrumento; pide, por tanto, a la Comisión que promueva la iniciativa ciudadana europea como instrumento oficial de la UE para alcanzar este objetivo” (punto 10). Al tiempo que refiere “la posibilidad de que los organizadores suscriban un seguro a un precio asequible” (punto 11).

Difusión de la IA/ILP

Vinculado a los apoyos de tipo técnico y material, debemos de considerar las posibles previsiones para que la ciudadanía disponga de información respecto de este tipo de procedimientos y/o de cara a la difusión de las iniciativas propuestas (más allá de la posible publicación en el respectivo Diario Oficial al momento del registro parlamentario). A pesar de su relevancia, en ningún caso se prevén medidas de publicidad concretas previas al depósito de la ILP en sede parlamentaria o de cara a la difusión y mejor conocimiento del instrumento, lo que limita tanto la visibilidad y conocimiento de las iniciativas concretas como del mecanismo en sí.

Como excepciones, más discursivas que reales, cabe referir las previsiones de Colombia y Honduras (de hecho, como veremos en la parte empírica, Honduras no presenta ninguna ILP para el nivel nacional y Colombia no ha aprobado ninguna) y, *ex post*, de Austria. Los demás ordenamientos suelen limitarse a prever su publicación

³²⁶ PE (2015): *Op. Cit.*

oficial.³²⁷ Costa Rica habría previsto resortes de difusión, sin que se hayan materializado. Al margen de los casos de estudio aquí analizados, cabe referir el ejemplo de Luxemburgo en relación a las Peticiones.

En Honduras, conforme al art. 12 Ley 190/2012, se establece que: “el estado contribuirá a través del Tribunal Supremo Electoral a la organización, promoción de capacitación de asociaciones profesionales cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin decremento de su autonomía con el objetivo de que contribuyan o construyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes estancias de participación aquí planteadas.”

En Colombia, conforme al art. 2 Ley 1757/2015, se establece que “todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.”

En Austria, emitido informe por la Asamblea, el presidente ordena su publicación en el Boletín Oficial (*Wiener Zeitung*). Además, todas las personas anotadas al registro electoral y con residencia principal en Austria tienen derecho a recibir el informe, previa solicitud, por correo postal y sin coste alguno (art. 42.1a Reglamento Asamblea). En todo caso, se trata de una medida informativa *a posteriori*, lo mismo que a publicación que debe realizarse del conjunto de los informes parlamentarios sobre una IA a las que se refiere GIESE.³²⁸

En Costa Rica, en el marco del debate parlamentario sobre la Ley de Iniciativa Popular, reseña ABARCA SÁNCHEZ³²⁹ se reconoce que el proyecto plantee espacios publicitarios y de comunicación que brinden un verdadero acceso al conocimiento de la misma, “un espacio gratuito de diez minutos diarios en los canales y radios

³²⁷ Las Cámaras, recibida la ILP junto con las demás informaciones que hayan que proveer (*vid.* H.2.) proceden a su publicación en el correspondiente Diario Oficial o Gaceta según las denominaciones.

El Reglamento ICE establece que la ILP se hará pública con el registro (art. 4.4), sin ninguna otra previsión en cuanto a su publicidad y difusión. Así aparece previsto también, entre otros, en los casos de Perú (art. 1 Ley 26.300), España (art. 5.3 LOILP) o Rumania (art. 2 Ley 189/99).

³²⁸ GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 182.

³²⁹ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, p. 75.

nacionales, de lunes a viernes y en horas de alta audiencia, mientras el proyecto se encuentre en el Plenario Legislativo”³³⁰ Previsión que, sin embargo, no se cumple.

Al margen de los casos de estudio aquí registrados, cabe referir el ejemplo de Luxemburgo donde, desde marzo de 2014, se prevé que sea retransmitido por TV el debate de aquellas “Peticiones” que superen las 4.500 firmas (aún sin llegar a ese número, el peticionario puede solicitar que se retransmita y la Cámara debe de valorarlo). En el plazo de dos años, se han producido 9 retransmisiones de un total de 250 peticiones.³³¹ Conforme al Eurobarómetro de otoño de 2015,³³² último con datos desagregados a nivel nacional, la aceptación del Parlamento de Luxemburgo es del 52% frente a una media para los parlamentos nacionales de la UE del 28%, diferencia que se incrementa para el caso del Gobierno nacional (60% frente al 27%).

Como ejemplo de la importancia de la difusión de la ILP cabe referir la experiencia española por la que, en el referéndum de aprobación del Tratado Constitucional de la UE, los estudios de opinión pusieron de manifiesto el amplio conocimiento de la ICE como uno de los factores favorables a la aceptación de nuevo tratado y, por ende, de acercamiento y reconocimiento a la UE por parte de la ciudadanía. Según recoge KAUFFMAN,³³³ de acuerdo con el Eurobarómetro realizado tras el voto en España,³³⁴ el 45% de los votantes estaban al tanto de la ICE y un 65% consideraban que el Tratado reforzaría la democracia a nivel transnacional. Por otra parte, cabe identificar un auge en el uso y conocimiento del mecanismo a nivel nacional como consecuencia del amplio seguimiento mediático de varias iniciativas de amplia repercusión social (desahucios), momento desde el que no ha dejado de incrementarse su uso.

La Resolución del PE sobre la ICE³³⁵ “pide a la Comisión que utilice todos los canales públicos de comunicación para sensibilizar sobre la iniciativa ciudadana europea, y

³³⁰ Asamblea Legislativa, Exp. Legislativo n. 14.799. Acta de Sesión del 27 de mayo de 2003. p. 9.

³³¹ CHAMBRE DE DÉPUTÉS DU LUXEMBOURG: *La pétition publique (dossier thématique)*. http://www.chd.lu/wps/portal/public!/ut/p/b1/hczfboIwGAXwZ9kDyPe1VAqXRZjWAJstReCG4J8YUGRZyAg-ViyW-O5O8nvHCihoIQhIcjtJeRQ3uuf5IIPTX-vb3-9dKqABpmSjOI6-CRJIjK-PaiDiDYgbUdbVaizj0POOjxBXR4c6nK0mr_R6Kzf8JPonAVvfFDPPhzwCGFHFml2-ILPq4P1XKNouwnHRiCV6RpG2VJ-r4dBk3iSMUkMOPwvcOkFZgYxPiUf54yZXwhqqhOz7CFsjl01njsLLQotR3OPeYR2yPEcZaw15Bs-u4MXXmLpkW9OIzi7RcaWyna/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

³³² Eurobarómetro n. 84, noviembre 2015.

³³³ KAUFMANN, B.: *Transnational “Babystep”: The European Citizens’ Initiative*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): *Op. Cit.*, p. 232

³³⁴ Eurobarómetro, 2005, pp. 25-28.

³³⁵ PE (2015): *Op. Cit.*

que tome todas las medidas necesarias para garantizar su transparencia y facilite la comunicación sobre las iniciativas en marcha, por ejemplo mediante la creación de aplicaciones que ofrezcan información, envíen notificaciones y permitan que se firme en línea; subraya que la participación activa del público en una iniciativa ciudadana europea depende también de manera decisiva de que esta se dé a conocer en los EEMM, por lo que propone que los Parlamentos nacionales de los EEMM hagan mención de la iniciativa ciudadana europea en sus sitios web oficiales” (punto 7).

Añade la Resolución del PE que “lamenta la falta de información clara sobre el instrumento de la iniciativa ciudadana europea en su fase inicial, que ha conducido a una idea equivocada generalizada acerca de su naturaleza y ha generado frustración tras el rechazo de las primeras iniciativas ciudadanas europeas por parte de la Comisión; recuerda que este instrumento debe ser sencillo, claro, fácil de usar y objeto de una amplia divulgación; subraya que la Comisión debe alentar y respaldar a los representantes elegidos a escala nacional y local para que lideren las medidas destinadas a dotar de mayor visibilidad a las iniciativas ciudadanas europeas” (p. 12).

C. Límites a los apoyos

Se observa la práctica de limitar los posibles apoyos materiales y/o técnicos en seis de los ordenamientos aquí comparados: Argentina, Colombia, Finlandia, Letonia (sd), Polonia e ICE (-0,25). Parece responder a la idea de garantizar la transparencia del mecanismo y evitar que prevalezcan posibles intereses espurios en el desarrollo de una ILP, por ejemplo, por parte de grupos de presión. Como señala TARÍN, en la redacción del Reglamento ICE “era una preocupación dominante entre los representantes de la sociedad civil: tratar de evitar que los omnipresentes *lobbies* empleasen este instrumento de democracia participativa para avanzar en sus agendas de intereses privados.”³³⁶ Por nuestra parte, la vemos como desproporcionada desde la percepción de que grupos de presión y *lobbies* usaran métodos de influencia más directa con lo que, en definitiva, se socava la accesibilidad del instrumento.³³⁷

³³⁶ TARÍN, L. P. (2012): *La Iniciativa Ciudadana Europea*. Nueva Revista, n. 139, Universidad Internacional de La Rioja, septiembre 2012.

³³⁷ Cfr. SUÁREZ ANTÓN, O.: *El lobby en la UE, ¿una actividad regulada y transparente?* En SANTIAGO BARNÉS, J., ORTEGA JARRÍN, M. G. y CARPIO GARCÍA, J. A. (Coord.) (2016): *Consultoría Política*. Universidad Camilo José Cela, Ed. Amarante, Madrid.

En Letonia y Polonia las restricciones ponen el acento más sobre el apoyo de carácter público que sobre el privado (en Polonia con la particularidad de restringir además cualquier posible injerencia extranjera), esquema que se invierte para el caso de AL.

En Argentina (art. 5 d) Ley 24.747/96) se señala entre los requisitos de la ILP una descripción de los gastos y origen de los recursos habidos durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados. Se refiere también la prohibición de aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta: a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos (\$50) por persona; b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar; c) Aportes de gobiernos extranjeros; d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro; e) Contribuciones superiores a treinta mil pesos (\$30.000); f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales (art.12).

La reforma introducida en Colombia por la Ley 1.757/2015, en sustitución de la Ley 134/1994, estipula la fijación de topes para las campañas de recolección de apoyos ciudadanos y en cuanto a la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar, que fijará anualmente el Consejo Nacional Electoral. Además, se señala que ninguna campaña podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas que superen el 10% de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral (art. 12). Quince días después del vencimiento del plazo para la recolección de firmas el comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva (art. 11).

La Ley de Iniciativa de Letonia de 1994, que a su vez regula el referéndum, contiene un extenso repertorio de normas en el sentido de limitar la campaña de recogida de firmas (art. 27 y ss.). Entre las detalladas previsiones, cabe destacar limitaciones en el desarrollo de la campaña en cuanto al quién (excluidos el estado, cargos públicos, empresas con participación pública... art. 28.2), el dónde (excluido el entorno de los

centros de recolección de firmas, art. 29.2, o las compañías participadas por fondos públicos, art. 33), el cómo (excluida la publicidad en medios de comunicación electrónicos, art. 30, al tiempo que los materiales de campaña o actuaciones en medios tradicionales deben de incluir información sobre quien los financia, art. 31) y el cuánto, las posibles cantidades monetarias en apoyo de la campaña (limitado a una ratio de 0,00007€ del salario medio para individuos, art. 34, o a los gastos permitidos para campaña a la *Saeima* para los partidos políticos, art. 35).

En el caso de Polonia, conforme al art. 16 Ley 62/1999, los fondos en apoyo de la iniciativa no puede tener origen público (el apartado 1 desarrolla estos supuestos: presupuestos locales, nacional, empresas participadas por el estado, etc.) ni extranjero (desarrollados en el apartado 2: residentes extranjeros en Polonia, polacos residentes en el extranjero, personas jurídicas con participación extranjera o establecidas en el extranjero, etc.). Lo mismo que para los apoyos de tipo no económico (art. 16.3).

Conforme al art. 17 Ley 62/1999, se trata de una información pública que debe ser facilitada al Ministerio de Finanzas en el plazo de 3 meses desde la presentación final de la iniciativa al Presidente de la *Sejm*. La documentación se almacena durante 12 meses y, en caso de excedente de fondos, deben de ser destinados a beneficencia.

Más recientemente, en Finlandia (arts. 13 y 14 de la Ley 12/2012), se debe notificar el nombre de los donantes cuya contribución al lanzamiento de una iniciativa, de tipo financiero u otros bienes o servicios equivalentes, sea igual o superior a los 1.500€, con exclusión del trabajo voluntario y los servicios gratuitos. Las contribuciones se notificarán on-line para que la información sea visible para el público a más tardar al final del mes calendario siguiente a la recepción de la contribución, pero no antes de la primera recolección de notificaciones de apoyo. La información sobre el apoyo se eliminará de Internet al final de los debates del parlamento relacionados con la iniciativa. Si la iniciativa no se presenta al parlamento, los datos se suprimirán una vez finalizada o haya expirado la recolección de las notificaciones de apoyo. Si el donante no puede ser identificado, las contribuciones no pueden ser percibidas.

A nivel de la UE, conforme al art. 4.1 del Reglamento ICE, los organizadores deben proporcionar periódicamente información actualizada sobre las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta. Su art. 9 remite al Reglamento 2004/2003 del PE y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de

los partidos políticos a escala europea (modificado por el Reglamento 1524/2007) que, entre otras, señala la obligación de: “declarar sus fuentes de financiación proporcionando una lista de sus donantes y de las donaciones recibidas de cada uno de ellos, salvo las que no superen los 500€ por año y donante” (art. 6).

Sanciones

Vinculado a estas limitaciones de los apoyos materiales y técnicos de las ILP, en los casos de Letonia (sd) y Polonia, además de Rumanía, llegan a establecerse sanciones penales en casos de incumplimientos. Una medida particularmente excesiva y que puede inhibir la activación del mecanismo si bien, como principio general, se establece la responsabilidad de los promotores pero no hasta ese punto. Sin llegar a consideraciones de tipo penal, también excesivo para el caso de Argentina.

En Polonia se establece que será sancionado con prisión de 3 meses a 5 años quien con "violencia, ilegal amenaza o engaño interfiera en el ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos" (art. 19 Ley 62/1999). Lo mismo que está sujeto a multa o pena de prisión de hasta 3 años quien incumpla con la obligación de publicación de los Estados financieros o de información falsa, lo mismo que respecto de la obligación de almacenar los documentos relacionados con la financiación del ejercicio de la iniciativa o la obligación de pasar el excedente a fondos de caridad (art. 20). (-0,25)

En esta línea, la Ley de Iniciativa de Letonia de 1994, para el caso del mecanismo constitucional semidirecto, estipula la prohibición de participar en futuras campañas o posibles penas de cárcel (art. 38) para los casos de incumplimientos de su extenso repertorio de normas limitativas de la campaña de recogida de firmas (art. 27 y ss.) y en cuánto al posible apoyo económico a la misma (limitado a una ratio de 0,00007€ del salario medio para individuos o a los gastos permitidos para campaña a la *Saeima* para partidos políticos). (-0,25)

Rumanía (art. 10 Ley 189/1999), remite tal Código Penal (art. 240) para los casos de usurpación de la identidad del miembro del comité promotor o persona autorizada, si no constituye un delito mayor. (-0,25)

En Argentina (art. 9 Ley 24747/1996) los promotores tendrán responsabilidad personal, resultando de aplicación las sanciones previstas por el artículo 42 de la Ley 23.298 de partidos políticos que establece multas e inhabilitaciones. (-0,25)

H.2.3.3. Recurso administrativo/judicial y Defensor del Pueblo

Cuando la ILP resulta rechazada al momento del registro formal, además de un control jurisdiccional, cabe considerar uno de tipo institucional conforme a la previsión general de los reglamentos parlamentarios de solicitudes a la Mesa de reconsiderar sus acuerdos.³³⁸ Tanto el recurso judicial como administrativo son principios generales del derecho si bien, algunos supuestos, presentan especificidades. Este es el caso, negativo, de Argentina y Paraguay y, positivo, de España y Portugal. A nivel judicial, quedó referido el control del TC previsto en Rumanía (H.2.3.1.). Por otra parte, tal y como apunta VINTRÓ CASTELLS,³³⁹ existen escasas previsiones específicas respecto de los recursos frente a las decisiones en el proceso de control de recogida de firmas que valoramos positivamente en Costa Rica, México y Letonia (sd). Por último, algunos ordenamientos atribuyen un cierto rol de garante al Defensor del Pueblo (Argentina, Nicaragua, Holanda e ICE).

Tanto Argentina (art. 9 Ley 24.747/1996) como Paraguay (art. 269 Cod. Elect.) no admiten recurso frente a la decisión de inadmisión de registro de una ILP (-0,5).

Por el contrario, en Portugal se establece que los propios miembros de la Asamblea pueden apelar ante la decisión de no admitir a trámite una iniciativa (art. 8.3 Ley 17/2003). Con el registro realizado una vez recabado el total de firmas, la previsión del legislador portugués ofrece mayores garantías de accesibilidad. (+0,25)

En España, la Comisión Promotora podrá presentar un recurso de amparo ante el TC si la Mesa no admite a trámite la iniciativa legislativa (art. 6 LOILP). Conforme al art. 42 LOTC, este recurso se presentará directamente ante el TC, sin necesidad de recurrir a la vía judicial ordinaria, en el plazo de 3 meses desde que la decisión de la Mesa sea firme. La posibilidad del recurso de amparo pone de relieve la consideración de la ILP como un derecho fundamental de los que posibilitan este recurso extraordinario conforme al art. 53.2 Const. y art. 41 LOTC, en relación con el art. 23.1 Const. sobre el derecho de participación en los asuntos públicos. (+0,5)

En cuanto a las decisiones en el proceso de control de recogida de firmas, en Costa Rica “los actos emitidos sobre el conteo, la verificación y la legitimidad estarán sujetos al régimen de impugnaciones de la Ley general de Administración Pública. El

³³⁸ VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 44.

³³⁹ *Ibidem*, p. 45.

recurso podrá ser presentado por cualquier ciudadano” (art. 3 Ley Ley 8.491/2006). Asimismo, en México (art. 132 LO Congreso) y en Letonia para el mecanismo semidirecto (art. 231 Ley de 1994) se explicita la posibilidad de recurso ante el Instituto Nacional Electoral o del Comisión Electoral, respectivamente. (+0,25)

En el caso de Nicaragua (art. 89 y ss. Ley 475/2003), para defensa de los mecanismos de participación ciudadana, se prevé el nombramiento de un Procurador Especial de Participación Ciudadana por parte del Procurador para la Defensa de los DDHH, así como la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana. (+0,25)

En esta línea, conforme a la legislación ICE, para los casos de denegación de registro de una iniciativa, la CE informará a los promotores de las razones y de todos los posibles recursos, pudiendo estos recurrir a las autoridades competentes (art. 4.3 Reglam. ICE). En la práctica, se ofrece la posibilidad de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo cabiendo además recurso ante el TJUE. (+0,25)

Según el Informe de la Comisión sobre la ICE, “seis de los comités de ciudadanos decidieron interponer un recurso ante el Tribunal General contra la decisión de la Comisión por la que se deniega el registro de su propuesta de iniciativa (Asuntos T-754/14, T-361/14, T-44/14, T-529/13, T-450/12 y T-646/13). El comité organizador de “Uno de nosotros” impugnó la Comunicación de la Comisión (Asunto T-561/14). Todos estos casos están pendientes de resolución. El Defensor del Pueblo Europeo recibió sendas quejas de los organizadores de las iniciativas. Ha archivado una (Queja 2013/2071), tras llegar a la conclusión de que no existía mala administración de la Comisión. La segunda queja está siendo aún examinada por el Defensor del Pueblo Europeo (Queja 2014/402).”³⁴⁰

De manera colateral, el Defensor del Pueblo cuenta con un rol en el caso de Argentina (art. 6 Ley 24747/1996), correspondiéndole verificar el resumen con la información esencial del proyecto contenida en la planilla de recolección para promover una iniciativa, así como la mención del o los promotores responsables de la iniciativa. Asimismo, en Holanda (art. 20.4 Reglam. Cámara) la comisión parlamentaria es competente para consultar oralmente o por escrito al Gobierno y al Ombudsman.

³⁴⁰ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 4.

Evaluación de resultados de la H.2.

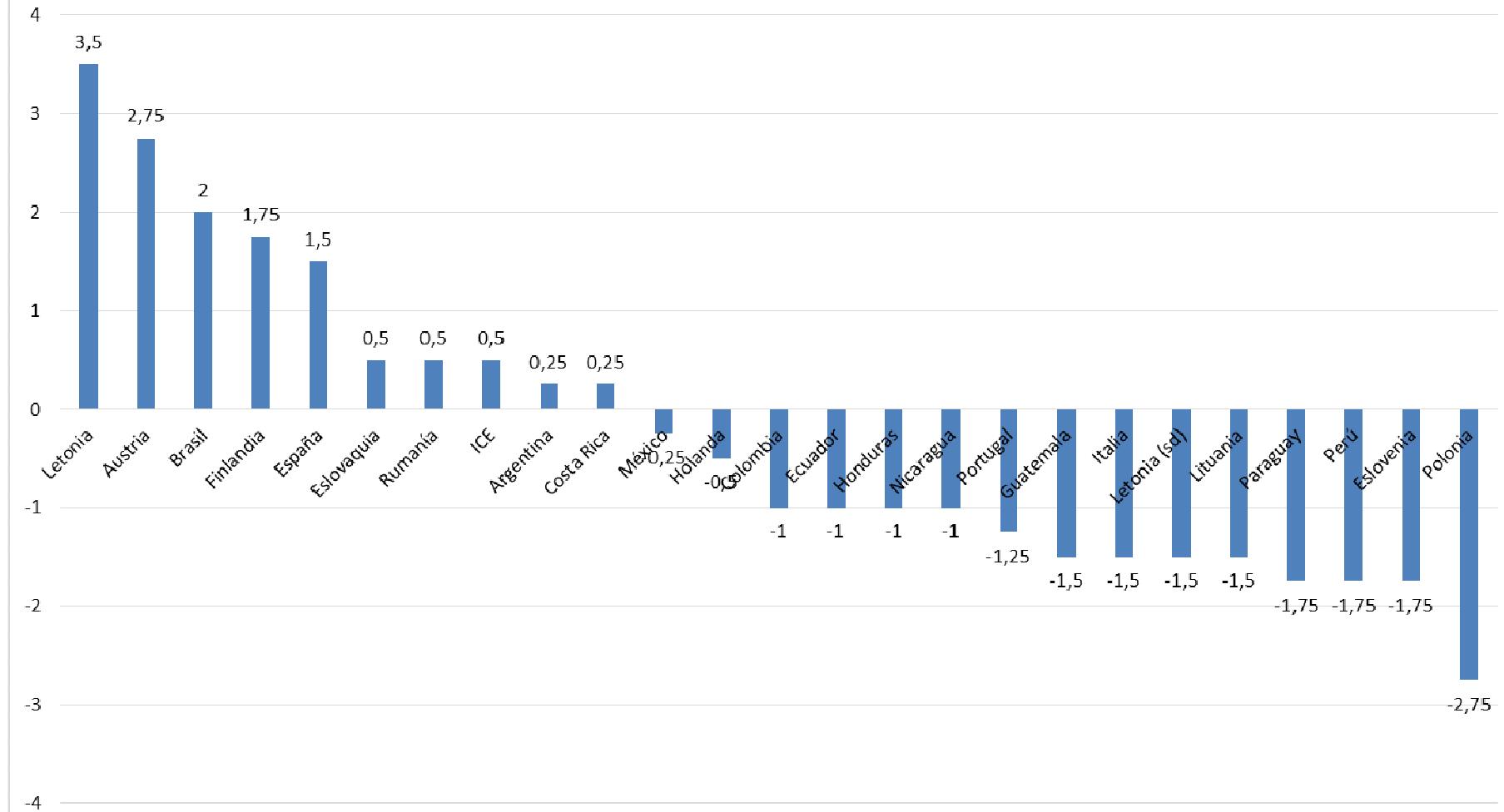
A la vista del balance de resultados reflejado en la tabla y grafica siguientes, se pone de relieve la mayor inclusividad de las previsiones contenidas en la regulación de la ILP de Letonia, Austria y Brasil. En sentido opuestos a los ordenamientos de Polonia, Eslovenia, Perú y Paraguay, con los peores resultados. Las tres subhipótesis consideradas presentan desempeños negativos en Italia, Letonia (sd) y Guatemala, positivos en el caso de España.

Otros ordenamientos destacan en un solo aspecto de los tres tomados en consideración, caso de la ICE a nivel de forma (H.2.1.), de Finlandia en cuanto a la firma (H.2.2.) o Costa Rica por lo que se refiere a las garantías y apoyos formales (H.2.3.). Sin embargo, estos ordenamientos presentan desempeños menores en el resto de subhipótesis planteadas, o bien resultados negativos, con lo que su consideración global en cuanto al grado de inclusividad no resulta tan equilibrado y favorable.

TABLA 13: BALANCE HIPÓTESIS 2				
	H.2.1.	H.2.2.	H.2.3.	Total
Argentina	0,25	0,75	-0,75	0,25
Bolivia		---	---	---
Brasil	0,5	1	0,5	2
Colombia	0,25	-1	-0,25	-1
Costa Rica	0,5	-1	0,75	0,25
Ecuador	0,25	-1	(-0,25)	-1
Guatemala	-0,25	-1	(-0,25)	-1,5
Honduras	0,25	-1	(-0,25)	-1
México	0,25	-1	0,5	-0,25
Nicaragua	-0,5	-1,25	0,75	-1
Paraguay	0,25	-1,25	-0,75	-1,75
Perú	-0,5	-1	(-0,25)	-1,75
Austria	1,5	0,25	1	2,75
Eslovaquia	1,5	-0,75	(-0,25)	0,5
Eslovenia	-0,5	-1,5	0,25	-1,75
Finlandia	0,5	1,5	-0,25	1,75
Holanda	0,75	-1	(-0,25)	-0,5
Italia	-0,25	-1	(-0,25)	-1,5
Letonia (sd)	-0,25	-0,75	-0,5	-1,5
Letonia	1,5	1,5	0,5	3,5
Lituania	-0,5	-1,5	0,5	-1,5
Polonia	-0,5	-1,25	-1	-2,75
Portugal	-0,5	-1	0,25	-1,25
Rumanía	0,25	1	-0,75	0,5
España	0,25	1	0,25	1,5
UE	1,5	-0,75	-0,25	0,5

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICA 4: HIPOTESIS 2



H.3. EFICAZ

H.3.1. Carácter “legislativo” de la propuesta

Finalmente, una vez verificadas las firmas y demás requisitos formales de la propuesta, se da comienzo a la fase parlamentaria de toma en consideración de la ILP. El tratamiento parlamentario no puede quedar condicionado por el contexto sociopolítico en que se desenvuelva la iniciativa, debiendo clarificarse el rol de los principales actores, así como considerar los supuestos de posible desistimiento o caducidad de la iniciativa. En esta fase, se puede decidir rechazar el texto presentado sin que la decisión pueda ser revisada por vía judicial o administrativa.

Verificaremos la efectividad del tratamiento parlamentario directo y ágil para la ILP (H.3.1.1.), la capacidad de intervención en el procedimiento de los promotores de la iniciativa (H.3.1.2.), la posibilidad de desistimiento por parte de sus impulsores (H.3.1.3.), el tratamiento que recibe en el caso de caducidad del término parlamentario (H.3.1.4.), así como otros casos que reciben un tratamiento especial (H.3.1.5.).

Evaluación de resultados de la H.3.

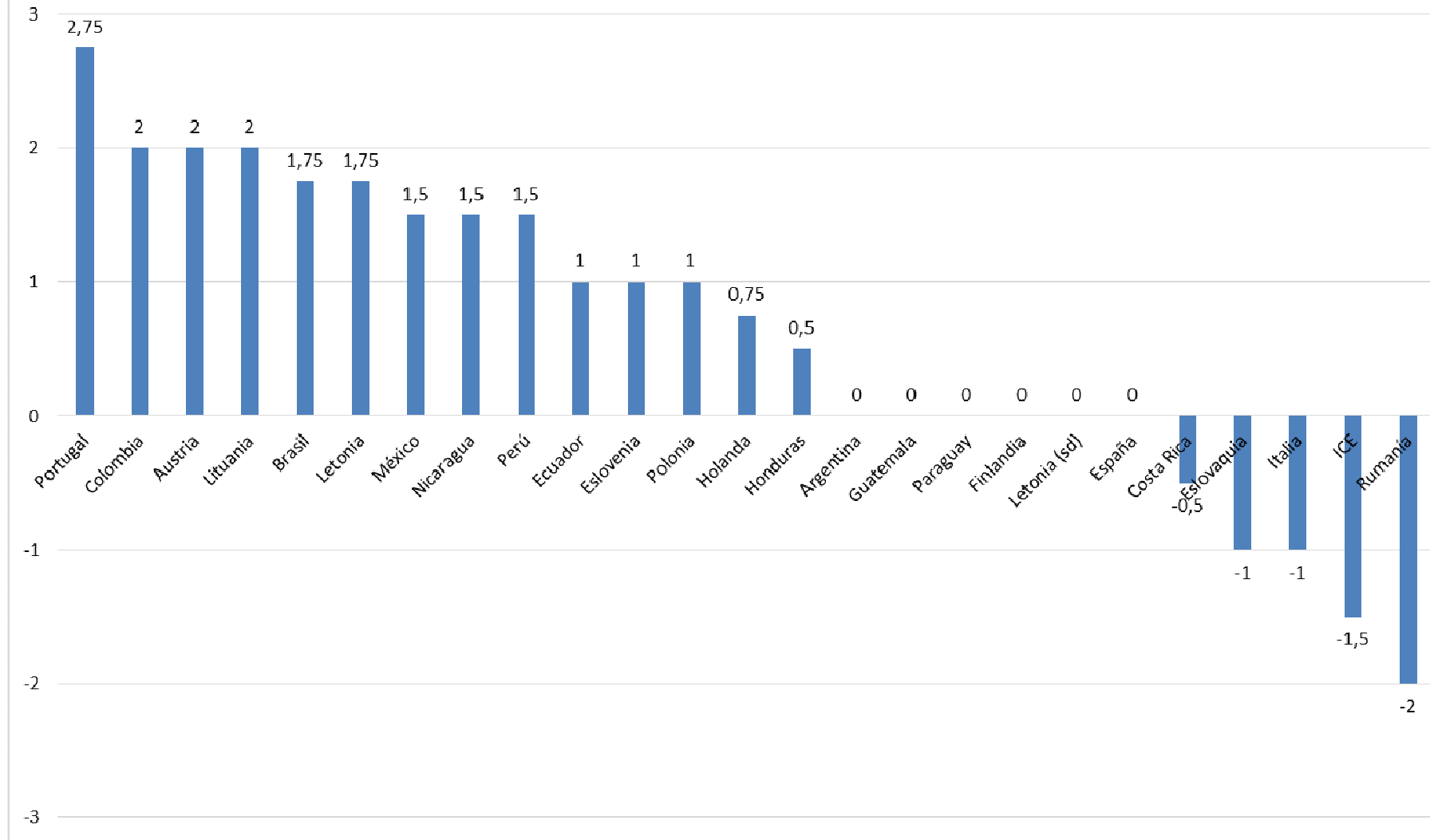
Conforme a la tabla y gráfica siguientes, y como desarrollaremos a continuación, los ordenamientos que ofrecen un mejor desempeño en cuanto al tratamiento parlamentario de las propuestas son los de Portugal, Colombia, Austria, Lituania, Brasil y Letonia. Con resultados negativos, las previsiones de Rumanía, ICE, Italia, Eslovaquia y Costa Rica.

A diferencia de las dos hipótesis anteriores, los resultados tienden a ser positivos en este caso. En todo caso, contrastaremos en el capítulo siguiente el efectivo desempeño de estos supuestos a nivel empírico.

TABLA 14: BALANCE HIPÓTESIS 3.								
País	H.3.1.1.	H.3.1.2.			H.3.1.3..	H.3.1.4.	H.3.1.5.	Total
	Tratam. parl. ágil y directo	Participación de los Promotores			Desistimiento	Caducidad	Varios	
		Comisión	Pleno	Result.				
Argentina	1	---	---	-1	---	---	X	0
Bolivia	---	---	---	---	---	---	---	---
Brasil	0,5	X	X	1	---	0,25	X	1,75
Colombia	1	X	X	1	---	---	---	2
Costa Rica	0,5	---	---	-1	---	---	X	-0,5
Ecuador	0	X	X	1	---	---	X	1
Guatemala	1	---	---	-1	---	---	X	0
Honduras	0	---	X	0,5	---	---	---	0,5
México	1	X	---	0,5	---	---	---	1,5
Nicaragua	0,5	X	---	0,25	0,25	0,5	X	1,5
Paraguay	1	---	---	-1	---	---	X	0
Perú		X	---	0,5	---	---	X	1,5
Austria	1	X	---	0,5	---	0,5	X	2
Eslovaquia	0	---	---	-1	---	---	---	-1
Eslovenia	0	X	X	1	---	---	---	1
Finlandia	0	---	---	0	---	---	---	0
Holanda	0,5	X	---	0,25	---	---	---	0,75
Italia	0	---	---	-1	---	---	---	-1
Letonia (sd)	1	---	---	-1	---	---	X	0
Letonia	1	X	---	0,5	0,25	---	---	1,75
Lituania	1	X	X	1	---	---	X	2
Polonia	0	X	X	1	0	0	---	1
Portugal	1	X	X	1	0,5	0,25	---	2,75
Rumanía	-1	---	---	-1	---	---	---	-2
España	-1	X	---	0,5	---	0,5	---	0
UE	-1	---	---	-0,5	---	---	---	-1,5

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICA 5: HIPOTESIS 3



H.3.1.1. Tratamiento parlamentario directo y ágil

Conforme al proceder parlamentario más extendido, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales determinados para cada caso, la ILP debería entrar directamente en el flujo parlamentario de debate y enmienda. En ocasiones, se prevé que la ILP reciba un tratamiento parlamentario preferencial (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú; Austria, Letonia, Lituania y Portugal). En otros casos, sin recibir un tratamiento privilegiado, las iniciativas ciudadanas entran de manera directa al flujo parlamentario por previsión explícita (Nicaragua; Eslovenia y Holanda) o implícita (Ecuador, Honduras, Eslovaquia, Finlandia e Italia) Por último, el tratamiento parlamentario de la ILP aparece como penalizado por el legislador en los casos de Polonia, Rumanía, España e ICE.

GARCÍA MONTERO, se refiere al término acuñado por BLONDEL en 1973 a la “viscosidad”³⁴¹ como el grado de resistencia de un órgano legislativo para aprobar una propuesta emanada de otro órgano en los casos de bicameralidad y que bien podríamos aplicar al caso de las iniciativas legislativas ciudadanas.

i) Procedimientos más “viscosos”. De mayor a menor urgencia en el tratamiento parlamentario, debemos considerar los casos más inmediatos de Guatemala, Paraguay, Letonia (sd) y Lituania; entre 1 y 4 meses, los de Colombia, México, Letonia (ind.), Perú y Austria; en Portugal y Argentina se concede un plazo de tratamiento parlamentario de 1 año, en Costa Rica 2 años, mientras que en Brasil la previsión resulta más genérica).

Las iniciativas deben de tratarse de manera inmediata conforme a los ordenamientos de Guatemala y Paraguay (art. 277 de la Constitución de Guatemala: “el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado”, lo mismo que el art. 271 del Cod. Elect. de Paraguay: admitido un proyecto de ley bajo iniciativa popular, el estudio correspondiente se iniciará sin demora.) (1)

De manera similar, en Letonia (sd), en caso de propuesta firmada por el 10% del electorado, la Comisión Electoral debe someterla al Presidente en 3 días y este a la *Saeima* para su toma en consideración la sesión inmediata (arts. 24-25 Ley 1994).

³⁴¹ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 27.

En Lituania la ILP debe presentarse ante el Pleno, a más tardar, una semana después de haber sido registrada (art. 143 Reglam. *Seimas*), debiendo trasladarse a la Comisión correspondiente en caso de que considere que debe ser enmendada. Por otra parte, en Lituania se prevé la posibilidad de que, para el caso de que los promotores no alcancen las firmas válidas necesarias, sea planteada a la *Seimas* por el Presidente de la República, por el Gobierno o por cualquier diputado, en cuyo caso continuará el examen conforme al procedimiento ordinario (art. 16 Ley VIII-1003/98).

Debe tratarse en menos de 4 meses en Colombia, México, Letonia, Perú y Austria (1)

En Colombia se estipula un procedimiento urgente por el que cuando el número de apoyos válidos sea superior al 20% deberán proferirse todos los actos necesarios para su trámite en el término de 20 días (art. 9.1 Ley 1757/2015). Para el resto de supuestos, conforme a la previsión constitucional del art. 155, la ILP será tramitada por el Congreso conforme al trámite de urgencia del art. 163 por el que la cámara deberá decidir dentro del plazo de treinta días. En consonancia, el Reglamento del Congreso concede prioridad al trámite de estos proyectos (art. 192). El art. 15 Ley 1.757/2015 explicita el carácter no vinculante de la ILP instando a indicar de manera expresa los motivos de su acuerdo o rechazo.

En México, conforme al art. 130 LO Congreso, cumplidos los plazos sin que haya dictamen de las comisiones (45 días conforme al art. 182 LO Congreso), la Mesa incluirá el asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente.

En Letonia, una vez en Comisión, se dispone de 3 meses para la toma en consideración en Comisión a la que seguirá el procedimiento acelerado de las “resoluciones independientes” del art. 117 Reglam. *Saeima* conforme a las que se le concede un tratamiento inmediato (art. 131(2) Reglam. *Saeima*).

En Perú se concede a la ILP preferencia en el trámite parlamentario, que el Congreso debe dictaminar y votar en el plazo de 120 días (art. 11 y 13 Ley 26.300/1994).

En Austria la ILP tiene prioridad respecto de resto de asuntos a la hora de definir la agenda parlamentaria (art. 24.1 Reglam. Consejo Nacional), debiendo comenzar la deliberación preliminar en el plazo de un mes desde que fuera presentada ante la comisión parlamentaria competente que, en el plazo máximo de 4 meses, deberá informar al Consejo Nacional (art. 24.2).

En Portugal y Argentina el plazo se limita a un año (1). En Portugal, una vez considerada la ILP en Comisión parlamentaria durante el plazo máximo de un mes, debe ser incorporada a la agenda plenaria de una de las diez sesiones siguientes a los efectos de su consideración y voto “sobre la generalidad”, con un mes más para el voto “sobre la especialidad” (arts. 10-11 Ley 17/2003).

En Argentina, admitido el proyecto de ley, la iniciativa deberá ser incluida en el orden del día siguiendo el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes, con tratamiento preferente. La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, que tendrán quince días para dictaminar (art. 10 Ley 24.747/2002). Además, “admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de 12 meses” (art. 11 Ley 24.747/2002).

En Costa Rica, art. 124 Const. y arts. 5 y Ley 8491/2006, se establece un plazo de dos años para que la ILP sea votada por el Pleno que, en la práctica, puede transformarse en cuatro.³⁴² Cumplido este plazo, pasa en primer lugar al orden del día del Pleno donde, incorporadas las mociones y discutido todo en una sola sesión, es votada. Antes de alcanzarse este plazo, se requieren dos debates en días no consecutivos, existiendo la posibilidad de que diez diputados decidan consultar el texto a la Sala Constitucional. Difiere el trámite de la iniciativa de reforma constitucional, contemplado en el art. 195 de la Constitución. (0,5)

De manera más genérica, en Brasil, el Reglamento de la Cámara (art. 24, II, “c”) garantiza que la ILP sea tratada por el plenario constituido en "Comisión General" (arts. 91.II, 171.3 y 252) al tiempo que, de manera innovativa, estipula que tiene que presentarse por uno o más diputados que pasan a constar como autor. Aún sin prever unos plazos más acelerados, la previsión puede garantizar el adecuado tratamiento parlamentario de la ILP y la viscosidad de la propuesta, favoreciendo el diálogo representante-ciudadano. (0,5)

³⁴² Conforme a los dos períodos de sesiones anuales que se establecen, son del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de setiembre al 30 de noviembre, en los que se conocen los proyectos de iniciativa popular. Los seis meses restantes, el mes de agosto y del 1 de diciembre al 30 de abril, son de sesiones extraordinarias en las que la iniciativa de la ley es exclusiva del Poder Ejecutivo y solo pueden conocerse proyectos definidos por ese poder. Lo que quiere decir, que si el Poder Ejecutivo no convoca el proyecto de iniciativa popular no corre el plazo de cumplimiento de los dos años. Lo que ha llevado a que los plazos de la ILP para ser votados se conviertan en 4 años.

ii) Tratamiento parlamentario ordinario. En otros supuestos, aún sin recibir un tratamiento privilegiado, las iniciativas ciudadanas entran de manera directa al flujo parlamentario por previsión explícita del legislador, caso de Nicaragua, Eslovenia y Holanda y, sin previsiones explícitas, entendemos también en Honduras, Eslovaquia, Italia y Finlandia. El caso de Ecuador y Polonia resulta más contradictorio.

En Holanda, conforme al Reglamento de la Cámara, se estipula que la Cámara debe de adoptar una decisión sobre cada ILP que se incorpora a la agenda (art. 132a.5). Conforme la remisión que se hace a la regulación de la petición, toda decisión debe de contener una conclusión clara o propuesta de como proceder con la iniciativa (art. 20). Por otra parte, ninguna decisión puede ser adoptada en ausencia de la mitad de los miembros de la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas (Art. 36.3). (0,5)

Por su parte, Nicaragua (art. 186 LO Poder Legislativo) configura un sistema garantista tendente a asegurar el tratamiento parlamentario de las iniciativas ciudadanas, con señalamiento de los defectos para que se subsanen, semejante al que se presenta para el caso de Brasil. (0,5)

Para el caso de Eslovenia, no se distingue entre los distintos tipos de iniciativa legislativas, aplicándoseles a todas ellas las mismas disposiciones reglamentarias. Caso similar al de Honduras, Eslovaquia, Italia y Finlandia, ante la falta de previsiones explícitas que estipulen un tratamiento diferenciado. Son supuestos que, en todo caso, debemos de contrastar a nivel empírico. (0)

Sólo el Reglamento del Senado prevé un plazo para el inicio del examen de los proyectos de ILP en comisión “dentro y no más allá del mes desde su traslado” (art. 74.3) mientras que el Reglamento de la Cámara se limita a indicar el plazo dentro del que el texto debería ser examinado, para pasar después al pleno para la discusión y la deliberación (art. 81.1: “los dictámenes de las Comisiones sobre los proyectos de ley introducidos en la agenda deben ser presentados en el plazo de dos meses desde el inicio del examen en la sede de referencia”). Además, el orden de examen de los proyectos de ley perjudica a los de iniciativa popular (art. 76)³⁴³

Conforme a las previsiones de Ecuador y Polonia, de una parte, el ordenamiento favorece el tratamiento parlamentario urgente de la ILP, equiparándolo al primer grupo más “viscoso” de iniciativas pero, de manera contradictoria, la mera voluntad

³⁴³ Cfr. RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

presidencial o por dictamen parlamentario previo se puede penalizar el normal desarrollo de las propuestas de manera equivalente al siguiente grupo de países.

En Ecuador, el art. 103 Constitución y art. 66 LO Función Legislativa, conceden a la Cámara un plazo de 180 días para tratar las propuestas ciudadanas y “si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia” para, reglón seguido, afirmar que “cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente” lo que remite al procedimiento del art. 138. (0)

En Polonia la primera lectura debe de producirse en el plazo de tres meses si bien, en caso de duda sobre la constitucionalidad de la propuesta, el Marshal de la *Sejm* (Presidente del Parlamento) puede someterla al dictamen de la Comisión Jurídica que, por mayoría de tres quintos, puede declararla inadmisibile por meros defectos de técnica legislativa o por afectar a áreas que van más allá de las de exclusión material *strictu sensu* tales como tratados internacionales o legislación europea. (0)

iii) Procedimiento penalizado. En este último grupo (Rumanía, España e ICE), no se produce un tratamiento parlamentario directo de las propuestas ciudadanas a la vista de los controles previos a los que se pueden ver sometidas. (-1)

La Comisión cuenta con tres meses para examinar la ICE presentada y establecer “en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar, si alguna, y las razones para actuar así o para no hacerlo” (art. 10). Aún con unanimidad en cuanto a que la evaluación sea completa y adecuada,³⁴⁴ no se precisa ningún criterio de respuesta. La Comisión puede optar por presentar propuestas que supongan la puesta en marcha del procedimiento legislativo o, por el contrario, rechazar la iniciativa ciudadana.

El PE³⁴⁵ “pide a la Comisión que revise el texto del artículo 10, letra c), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 para permitir el seguimiento adecuado de una iniciativa ciudadana europea que haya prosperado; insta a la Comisión a que empiece a preparar un acto jurídico sobre las iniciativas ciudadanas europeas que hayan prosperado dentro de los doce meses siguientes a la publicación de un dictamen

³⁴⁴ AUER, A.: *European Citizens Initiative*. European Constitutional Law Review, vol. 1 nr. 1. 2005.

³⁴⁵ PE (2015): *Op. Cit.*

positivo de la Comisión” (punto 30) Al tiempo que insta a que “con arreglo a lo dispuesto en el artículo 225 del TFUE y en caso necesario, cuando la Comisión no presente ninguna propuesta legislativa en el plazo de doce meses, ejerciten su derecho a solicitar a la Comisión que presente una propuesta adecuada” (punto 32).

En el caso de España, la fase de tramitación parlamentaria de una ILP comienza cuando la Mesa del Congreso recibe la notificación de la JEC, en la que acredita que se han recogido el número de firmas necesarias en apoyo de la proposición que previamente se había considerado admisible. Es entonces cuando ordena su publicación y queda en condiciones de “ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración” (art. 13 LO 3/84 tras la reforma de 2006, conforme a la regulación previa, este plazo resultaba ilimitado, pudiendo la Mesa posponer indefinidamente su incorporación al orden del día, paralizando casos incómodos o dejando en suspenso el resarcimiento de gastos).³⁴⁶

Tras la votación de toma en consideración, la LOILP establece pocas disposiciones más acerca de la posterior tramitación que, en su caso, se ajusta a los arts. 126-127 del Reglamento del Congreso para las proposiciones de ley de origen parlamentario, debiendo la Mesa acordar su envío a la comisión parlamentaria competente (art. 126.5 Reglam. Congreso). Se abre entonces el plazo de enmiendas (excluidas a la totalidad), siguiéndose el procedimiento ordinario de los proyectos de ley. Para MARCO MARCO la toma en consideración supone que tras el esfuerzo realizado por los promotores para conseguir llevar su propuesta a sede parlamentaria, esta, puede no ser tomada en consideración por el Pleno dando al traste con todo el proceso.³⁴⁷

En Rumania, una vez conseguidas las 100.000 firmas necesarias la ILP debe de someterse al control previo del TC (arts. 6 y 7 Ley 189/99 y art. 86.3 Reglam. Congreso), en detrimento de su tratamiento parlamentario directo y, como considera VALEA,³⁴⁸ de forma excesiva e inapropiada.

³⁴⁶ Un plazo de estas características era defendido por ALONSO de ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P. (1995): *Op. Cit.* Por su parte, PSOE y CIUDADANOS (2016): *Op. Cit.* proponen la obligatoriedad de debatir su toma en consideración en el plazo de 3 meses.

³⁴⁷ MARCO MARCO J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 24.

³⁴⁸ VALEA, D. C: (2012): *Op. Cit.*, p. 39.

H.3.1.2. Participación de los promotores

Como señala PÉREZ SOLÁ “la posibilidad de permitir la comparecencia ante el Pleno de algún miembro de la Comisión Promotora, contribuiría en gran medida a la defensa de la propuesta”³⁴⁹ Se entiende que esta participación contribuye a perfeccionar el procedimiento legislativo y a potenciar la expresión del pluralismo político y la integración de intereses.³⁵⁰

La participación de los promotores en el procedimiento legislativo no está prevista en Argentina, Costa Rica, Guatemala y Paraguay, de la misma manera que en Eslovaquia, Italia, Letonia (sd) y Rumanía. En una línea de participación ciudadana de baja intensidad, cabe referir los modelos de Nicaragua, Holanda, Finlandia e ICE. Para el resto, en línea ascendente, los promotores participan en el proceso parlamentario en España, Austria, Letonia (ind.), Perú y México (a nivel de Comisión), Honduras (Pleno), Ecuador, Lituania, Portugal, Colombia y Brasil (Comisión y Pleno) y Polonia y Eslovenia (Comisión, Pleno y enmiendas).

i) El primer grupo, sin participación de los promotores en el procedimiento (Argentina, Costa Rica, Guatemala y Paraguay, como Eslovaquia, Italia, Letonia (sd) y Rumanía) merece una valoración negativa (-1). Como señala LÁŠTIC para Eslovaquia, el Reglamento del Parlamento “no incluye derecho de audiencia a los promotores ni a estar presentes durante la discusión.”³⁵¹ (tp)

ii) Otros países contemplan una participación ciudadana de baja o muy baja intensidad en el procedimiento: Nicaragua, Holanda, Finlandia e ICE.

En Holanda, los promotores de la ILP “pueden” ser invitados a ofrecer una explicación oral en la reunión de la Comisión parlamentaria o en el plenario (art. 132a Reglam. Parlam.). En la práctica, en la mayor parte de los debates en Pleno resultado de una ILP se les ofrece la posibilidad de explicar su iniciativa. (0,25)

En Nicaragua (arts. 15 y ss. Ley 475/2003) se establece un mecanismo de “consulta ciudadana” conforme al que “se podrá citar a las instituciones públicas y privadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, organizaciones de

³⁴⁹ PÉREZ SOLÁ, N. (1994): *Op. Cit.*, p. 613.

³⁵⁰ LARIOS PATERNA, M. J. (2008): *Op. Cit.*, p. 196.

³⁵¹ LÁŠTIC, E.: *If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia*. En SETÄLÄ M. y SCHILLER, T. (eds.) (2012): *Op. Cit.*, p. 156.

mujeres, juveniles y comunales, gobiernos regionales y municipales, instancias de consultas municipales y departamentales, personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización y especialistas” (art. 15). Se considera además la participación de los partidos políticos (art. 17). “Si estas consultas no fueren realizadas, su falta podrá ser considerada como causal para declarar el dictamen como insuficiente en la fase de discusión en Plenario si así lo solicitare cualquier diputado y fuese aprobado por el Plenario” (art. 16). (0,25).

En Finlandia, a los promotores de las iniciativas no se les permite participar en los debates en el pleno del Parlamento, si bien pueden ser oídos en tanto que expertos en la comisión parlamentaria en la que se esté procesando su iniciativa, decisión que depende de la comisión correspondiente. (0)

En la ICE, la participación de los promotores se produce antes del inicio del procedimiento legislativo propiamente dicho. Más allá de la Audiencia Pública del art. 11 Reglamento ICE, previa a la decisión de la CE sobre la iniciativa presentada, nada se prevé sobre la participación de los promotores en sede legislativa (Consejo y/o PE) en el procedimiento legislativo que pueda corresponder en función de la materia (el ordinario de codecisión entre Parlamento y Consejo u otro). (-0,5)

Conforme al Informe de la Comisión sobre la ICE³⁵² algunos organizadores y otras partes interesadas consideran que el diálogo y la interacción con la Comisión en las diversas fases del ciclo de vida de la ICE es insuficiente. Les gustaría un proceso de examen y seguimiento más estructurado, con una mayor participación en el mismo. Asimismo, estiman que debe procurarse organizar las audiencias públicas de modo que se garantice que las partes interesadas y sus distintos puntos de vista sean oídos.

Para el PE³⁵³ la audiencia pública debería estructurarse de modo que los organizadores puedan entablar un diálogo con los eurodiputados y los funcionarios pertinentes de la Comisión, contando con expertos externos y organizado bajo los auspicios de un comité “neutral” (punto 31). En caso de instarse el artículo 225 del TFUE, considera que la comisión competente debe tener en cuenta el contenido de la ICE que haya prosperado y consultar a los promotores “en el marco de una nueva audiencia”, por lo que pide que se modifique el Reglamento en este sentido (punto 32)

³⁵² CE (2015): *Op. Cit.*, pp. 16-17.

³⁵³ PE (2015): *Op. Cit.*

iii)1. En oposición a los anteriores, Eslovenia y Polonia contemplan las provisiones de participación más amplias (1):

En Eslovenia, de acuerdo con las reglas de procedimiento de la Asamblea Nacional, los representantes de la iniciativa pueden participar a lo largo de todo el proceso legislativo. Durante la segunda y tercera lectura, el proponente podrá presentar una explicación adicional al principio del debate sobre el proyecto de ley, que debe de presentar si así lo decide la Asamblea Nacional (art. 66 Reglam Parlamento).

En segunda lectura, el proponente puede participar en los debates en Comisión, opinar sobre una enmienda y proponer enmiendas a enmiendas (no enmiendas originales). Ante la eventual propuesta de la Comisión de concluir con el procedimiento, antes de la votación, el proponente puede ofrecer una explicación adicional durante 5 minutos como máximo (125-139 Reglam. Parlamento).

En tercera lectura, en la que la Asamblea Nacional debate la ley y vota las propuestas en su totalidad, el proponente puede proponer enmiendas. Si existe contradicción entre algunas de las disposiciones del proyecto de ley (mutuamente o con otras leyes), debido a las enmiendas aprobadas, el Presidente de la Asamblea Nacional instruye al promotor para preparar las enmiendas de transacción (art. 66 y 140-141 Reglam. Parlamento). El proponente puede explicar su opinión en el procedimiento de reconsideración de una ley, antes de la deliberación y voto, a petición del Consejo Nacional (segunda cámara) (art. 147-148 Reglam. Parlamento).

En Polonia, la persona que representa al Comité Organizador durante el procedimiento legislativo puede participar a lo largo de todos los trabajos parlamentarios sobre el borrador de ley. En principio, no se distingue entre los promotores de iniciativas legislativas ciudadanas o de otro tipo, por lo general, aplicándoseles las mismas disposiciones. La primera lectura del proyecto servirá para su justificación por su promotor, debatir los principios generales de la ley, y responder a las preguntas de los diputados (art. 39.1). Un representante del promotor está obligado a asistir a las sesiones del comité y subcomité (art. 42.2). Durante la segunda lectura, pueden introducir modificaciones al proyecto su patrocinador, un grupo de al menos 15 diputados, un presidente de grupo o un diputado autorizado por él en nombre del grupo, y el Consejo de Ministros (art. 45.1).

iii)2. Con posibilidad participar en Pleno y Comisión, los casos de Lituania, Portugal Brasil, Colombia y Ecuador (1):

En Lituania se prevé también la participación de los promotores en toda la fase de presentación, discusión y aprobación de proyectos (art. 21 Ley VIII-1003/1998). De acuerdo con el Reglamento de la *Seimas*, los representantes de la iniciativa ciudadana tienen el derecho de participar en las reunión de la Comisión en la que se tomen en consideración la propuesta y enmiendas a la iniciativa, si bien no cabe la adopción de decisión alguna durante la toma en consideración (art. 54.2 Reglam. *Seimas*).

En Portugal, el Comité Organizador debe ser obligatoriamente consultado en el momento del examen en Comisión de la ILP (art. 9.4 Ley 17/2003). Es más, el voto en Pleno debe de ir precedido de la audición de los representantes del Comité Organizador (art. 11.3). Por otra parte, el Comité puede proponer al Presidente de la Asamblea que la iniciativa sea objeto de debate público por la especial importancia de la materia (art. 9.3, en el mismo sentido que el art. 140 Reglam. Assamblea).

En Ecuador, el art. 137 Constitución, contiene la previsión general de que los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de un proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos. Asimismo, el art 54 LO Función Legislativa establece que quienes presenten proyectos de ley podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados, previa solicitud y autorización de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

En Colombia, art. 96 Reglam. Congreso, establece que en todas las etapas de su trámite será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular. La norma resalta la posibilidad de que el proponente intervenga en la discusión sobre la ponencia (art. 158) y le otorga la posibilidad de apelar un proyecto negado (art. 166 en consonancia con el 159 Const.)

En Brasil (art. 252.VII), como en los anteriores, el promotor puede participar en Comisión o Pleno, transformado en Comisión General, por espacio de 20 minutos. Por otra parte, la Mesa designará un diputado para ejercer las atribuciones conferidas al autor de la propuesta de acuerdo con el promotor de la iniciativa (art. 252.X).

iii)3. Sólo a nivel de Pleno o Comisión:

Sólo a nivel de Pleno (0,5), en Honduras (art. 14 Ley 190/2012), se debe de determinar un número de 10 ciudadanos que participarán con voz pero sin voto al momento de la discusión en el Pleno, conforme a las normas parlamentarias.

Solo a nivel de Comisión (0,5), Letonia (ind.), Austria, Perú, México y España:

En Letonia, para la evaluación del cumplimiento de los requisitos formales de la ILP, el representante de los firmantes de la ILP debe de ser invitado a la reunión del Presidium (art. 131⁴.1 Reglam. *Saeima*). Asimismo, debe de ser invitado a la reunión de la Comisión correspondiente (art. 131⁵.2), donde debe contar con el derecho de justificar la ILP y tomar parte en los debates relevantes de acuerdo con el procedimiento de la Comisión (art. 131⁵.3).

En Austria, la Comisión parlamentaria correspondiente cuenta con la obligación de invitar al responsable de la iniciativa popular, así como a dos adjuntos designados por él, al debate sobre la propuesta (art. 37.4 Reglam. Parlamento). Además, el ponente de una iniciativa popular, elegido en la Comisión parlamentaria correspondiente, debe incorporar un resumen de la opinión personal de responsable de la iniciativa popular en la medida en que haya conflicto con el informe principal (art. 42.1).

En Perú (art. 14 Ley 26.300/1994), quienes presentan la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y en su caso en el proceso de reconsideración.

En México (art. 133 LO Congreso), el Presidente de la comisión deberá convocar al representante designado por los ciudadanos para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta. El representante podrá asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso de dictamen y podrá hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación. El procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión.

En España, el art. 13.2 LOILP es reformado en 2015³⁵⁴ en el sentido de que “en todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en

³⁵⁴ Reforma de la LO 3/1984 a través de la Disposición Final Tercera de la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la LO

la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.” Originariamente, la LO excluía del procedimiento legislativo a los promotores, que carecían de cualquier posibilidad de intervenir en el proceso. En 2006, el art. 13.2 fue modificado en el sentido de sustituirse la lectura inicial del “documento en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley”, al que se refería el ahora suprimido art. 3 apart. 2b), por la tramitación conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras “que *podrán* contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora”. El aparente avance, sin embargo, no garantizaba la presencia de los promotores en el procedimiento, que *podrán* intervenir o no. Al eliminarse la explicación sobre los motivos de la iniciativa, los promotores quedaban incluso más expuestos a la hora de defender su propuesta.³⁵⁵

Se trata de una modificación que venía defendiendo la doctrina, que va incluso más lejos al plantear la participación de los promotores en Pleno.³⁵⁶ El Acuerdo de gobierno de PSOE y CIUDADANOS proponía que uno de sus representantes pueda defender de forma directa sus propuestas en el seno de la Comisión correspondiente algo que, como decimos, ya existe.³⁵⁷

H.3.1.3. Posibilidad de desistimiento

Una de las cuestiones jurídicas fundamentales que se plantean en el ámbito de la ILP es la de la libre disposición del texto de la iniciativa legislativa por parte de sus promotores. Constituye uno de los elementos fundamentales a la hora de poner de manifiesto la titularidad sobre el derecho de iniciativa legislativa propiamente dicho.

8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

³⁵⁵ La explicación sobre la necesidad de la iniciativa era un documento sobre las razones que, a juicio de la Comisión Promotora, aconsejaban la tramitación y aprobación del texto que presentaban. Era la única vía parlamentaria de defensa de la ILP por parte de los promotores. Conforme al antiguo art. 13.2, al iniciarse la toma en consideración de la ILP se procedía a la lectura de este documento.

³⁵⁶ *Vid.* PUNSET, R (1982): *Op. Cit.*, o PÉREZ SOLÁ, N. (1994): *Op. Cit.*, p. 613.

³⁵⁷ PSOE y CIUDADANOS (2016): *Op. Cit.*

En tanto que titulares teóricos del derecho, los promotores deberían de estar legitimados para disponer libremente de su propuesta. En particular, en un contexto en el que la introducción de enmiendas podría desvirtuar la proposición inicial hasta la total discrepancia con el texto definitivo.³⁵⁸

Cabe prever la posibilidad de autorizar al Comité Organizador o alguno de sus integrantes a la retirada de la propuesta. Sin embargo, la posibilidad del desistimiento no aparece regulada en buena parte de los casos comparados. Los únicos ordenamientos con previsiones sobre desistimiento en fase de tramitación parlamentaria son los de Portugal, Polonia, Nicaragua y Letonia. En otros supuesto, Lituania, Colombia, Rumania, España e ICE, las previsiones que se establecen de cara al desistimiento son previas al inicio de la fase parlamentaria.

Por lo que se refiere al primer grupo de países, durante el proceso de tramitación:

Portugal prevé constitucionalmente la posibilidad de retirada de la iniciativa por parte de los promotores en cualquier fase del procedimiento (art. 167.8 Const.), en conjugación con el art. 11.2 y 14 de la Ley 17/2003 nos remite al art. 122.1 Reglam. Asamblea donde se establece que "admitido cualquier proyecto o propuesta de ley o cualquier propuesta de alteración, sus autores pueden retirarla hasta la votación en la generalidad" a la que sigue la votación en la particularidad. (0,5)

Asimismo, en Polonia, entendemos que la iniciativa puede ser retirada hasta el final de la segunda lectura (art 36.2 reglam. *Sejm*), ahora bien, aclara RYTEL-WARZOCHA³⁵⁹ que por la falta de claridad del procedimiento de la ILP (si es necesario el apoyo de un cierto número de ciudadanos o no), este precepto no resulta de aplicación, un debate semejante al que se produce en España. (0)

En Nicaragua, los suscriptores de una iniciativa de Ley podrán retirarla en cualquier momento antes que la Comisión presente su informe sobre ese proyecto de ley. Si bien, cualquier Diputado o Diputada puede asumirla como suya y en ese caso seguirá su trámite (art. 104 LO Poder Legislativo). (0,25)

³⁵⁸ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 26 refiere el caso de una ILP presentada en Cataluña cuyo objetivo era prohibir la incineración de residuos y que, tras su paso por el Parlamento catalán, en lugar de una proposición prohibitiva, el texto aprobado se convertiría en una ley regulativa. Determinados ordenamientos subestatales prevén que el Comité Organizador pueda retirar la ILP en estos supuestos, caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

³⁵⁹ RYTEL-WARZOCHA, A. (2012): *Op. Cit.*, p. 219.

En Letonia, la retirada de firmas de una iniciativa ciudadana se considera sin efecto una vez planteada esta ante la *Saeima* (art. 131³.3 Reglam. *Saeima*). Ahora bien, alcanzada la fase procedimental del art. 117.11 del Reglamento, cabe la retirada si bien la Comisión puede decidir continuar con el procedimiento. (0,25)

Para el resto de casos, de manera previa al inicio de la fase parlamentaria:

En Lituania los iniciadores de una propuesta de ley tienen derecho a retirarla hasta el momento de su toma en consideración por la *Seimas*, si bien se puede continuar con el procedimiento si la propuesta legislativa recibe el apoyo de otra entidad con derecho de iniciativa legislativa (art. 140 Reglam. *Seimas*). (0)

En Rumania el promotor de una iniciativa legislativa sólo puede retirarla hasta el momento de su incorporación a la agenda parlamentaria. Y si la propuesta cuenta con más de un promotor debe contarse con el consentimiento escrito de todos ellos (art. 96 Reglam. Parlamento). (0)

En Colombia, el Reglamento de la Cámara prevé que un proyecto de ley de “iniciativa congresional” pueda ser retirado por su autor, siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea. En los demás eventos se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva. (art. 155). (0)

Por su parte, la Ley 1757/2015 establece que “El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento” (art. 16 primer párrafo). La norma prevé la posibilidad de que se retome la IL por otro Comité Organizador: “Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento” (art. 16 segundo párrafo)

Para la ICE, los organizadores sólo pueden retirar la iniciativa hasta el momento en que remitan a la autoridad nacional competente las declaraciones de apoyo para ser

certificadas (art. 4.5 Reglamento ICE). Las iniciativas retiradas no pueden reanudarse y todos los apoyos quedan sin efecto, considerados obsoletos. (0)

De la misma manera, en el caso español, no hay duda en cuanto a que hasta que el texto no quede perfeccionado con las 500.000 firmas necesarias, el Comité Organizador está capacitado para retirar la iniciativa y finalizar el procedimiento. Ahora bien, la única previsión legislativa específica a este respecto es la contenida en el art. 6.3 LOILP, un caso extremo, por el que se reconoce al Comité Organizador bien la facultad de desistir de la ILP bien la de subsanar aquellos preceptos declarados irregulares por el TC tras recurso en amparo a la decisión de no admisión de la Mesa.

Superada la toma en consideración, solo el Gobierno o la propia Cámara pueden retirarla. Como norma general, el Reglamento del Congreso establece que “la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por si sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara” (art. 129).

MARCO MARCO considera que, entre la notificación de la consecución de las firmas por la JEC y el debate de toma en consideración de la Mesa, “la iniciativa sigue siendo de la Comisión Promotora y, desde mi punto de vista, mediante escrito dirigido a la Mesa podría solicitar la retirada del texto.”³⁶⁰

H.3.1.4. Final de la legislatura y caducidad de la propuesta

Una de las últimas particularidades jurídicas que queda por referir es la de la posible caducidad de la ILP como consecuencia de la finalización de la legislatura. En determinados casos se prevé que la ILP no caduque con la legislatura. Entre los ordenamientos que contienen previsiones en este sentido, de más a menos restrictivos, cabe señalar los casos de España, Nicaragua, Austria, Polonia, Brasil y Portugal, mientras que para el resto no se contienen previsiones específicas en este sentido.

En España, conforme al art. 14 LO 3/84, la ILP no caducará en caso de disolución de las Cámaras, si bien deberá retrotraerse al momento de tramitación que decida la Mesa. Si bien la norma se refiere sólo al caso de disolución de la Cámara, parece debemos interpretar la disposición como referida también a la expiración del mandato.

³⁶⁰ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 26.

Esta previsión contraviene la regla general del art. 207 del Reglamento del Congreso que establece la caducidad general de todos los asuntos pendientes de examen y resolución. Esta disposición resultaba especialmente favorable cuando, antes de la reforma de 2006, la Mesa no tenía plazo para incluir la iniciativa ciudadana en el orden del día. En el caso español, esta reserva no presenta limitación alguna. (0,5)

En Nicaragua, la reserva es por una o dos legislaturas, al establecerse que "las iniciativas no dictaminadas y no sometidas a debate en la legislatura de presentación o en la siguiente por falta de impulso de los suscriptores de ésta o por los Diputados/as ante la Asamblea Nacional, caducará su proceso de formación de la ley y se enviará al archivo legislativo" (art. 108 LO Poder Legislativo). Si bien "la Comisión dictaminadora puede solicitar y la Junta Directiva otorgar, antes del envío al archivo legislativo, una prórroga del plazo de una legislatura más; si en esta nueva legislatura no fuere aprobada operará la caducidad del proceso de formación de la ley y la Presidencia de la Asamblea Nacional, de oficio o a solicitud de la Dirección General de Asuntos Legislativos, mandará a archivar la iniciativa.". (0,5)

En Austria se establece que las ILP que fueron introducidas para deliberación en el Consejo Nacional y no se concluyeron en el período legislativo anterior, deberán ser objeto de deliberación en el próximo Consejo Nacional elegido y preliminarmente deliberado por sus Comisiones (art. § 21.(1a) Reglam. Consejo Nacional). (0,5)

De la misma manera, en Polonia, las iniciativas para las que el procedimiento legislativo no se ha completado en el plazo de la legislatura en que fue presentada, debe de ser considerada por la *Sejm* en el mandato siguiente (art. 4.3 Ley 62/99). Ahora bien, decae si no se completa en la legislatura siguiente. (0,5)

Brasil establece también una excepción a que las ILPs sean archivadas al término de la legislatura (art. 105, IV Reglam. Cámara), conforme a la que "la proposición podrá ser desarchivada mediante requerimiento del Autor, o Autores, dentro de los primeros ciento ochenta días desde la primera sesión legislativa ordinaria de la legislatura subsiguiente, retomando la tramitación desde el estado en que se encontraba." (0,25)

En Portugal la excepción a la caducidad se extiende por un único año: una iniciativa que no ha sido sometida a votación en la legislatura en que se ha presentado puede volver a presentarse en la siguiente por medio de una solicitud dirigida al Presidente

de la Asamblea, con la condición de que no haya transcurrido más de un año desde la fecha de entrada de la iniciativa en la Asamblea (art. 13 Ley 17/2003). (0,25)

H.3.1.5. Casos especiales: referéndum, elecciones e innovaciones

Por último, consideramos previsiones anejas a la ILP conforme a su formato tradicional que entendemos pueden contribuir a reforzar su función democratizadora y que, en líneas generales, merecen una valoración positiva desde la perspectiva de la mejora de la eficacia del mecanismo mediante la configuración de un ecosistema democrático que favorezca las prácticas de tipo participativo.

Referéndum o nuevas elecciones

Cabe considerar aquellos casos en los que la propuesta cuenta con carácter vinculante, pudiendo dar lugar a la celebración de referéndum, en línea con el mecanismo original diseñado por CONDORCET en el período revolucionario francés.

La *réquisition* francesa de 1793, era sometida a referéndum en caso de que, rechazada por el legislativo, fuese retomada por la asamblea primaria de otro Departamento distinto al que la hubiera propuesto (art. 20). Además, si el cuerpo electoral aprobaba la iniciativa rechazada por la asamblea, ésta debía de ser renovada y los miembros que hubiesen votado en su contra no podrían ser reelegidos en una legislatura (art. 22).

Históricamente, la doctrina consideraba que la iniciativa debía llevar aparejada, ineludiblemente, bien la aprobación de lo solicitado, bien la celebración de un referéndum para la aceptación o rechazo de lo propuesto.³⁶¹ Este mecanismo, sin embargo, difiere del de tipo indirecto presente en la mayor parte de ordenamientos contemporáneos, inspirados en los principios kelsenianos contenidos originariamente en las Constituciones de Austria, España (II República) e Italia.

Este modelo vinculante no es el habitual en la experiencia comparada actual con la excepción del mecanismo constitucional semidirecto de Letonia y del caso de Perú y, limitado a reformas constitucionales, de Ecuador, Lituania, Paraguay y Guatemala. En todos ellos, bajo determinadas condiciones, la propuesta ciudadana puede ser

³⁶¹ CASADO (1928): *Op. Cit.*, p. 8, citado en MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 5.

sometida a referéndum. En los dos últimos casos, Paraguay y Guatemala, más que un referéndum, lo que se celebran son nuevas elecciones (constituyentes en Guatemala).

En el caso de Letonia, conviene recordar como su Constitución (1922) se inspira más en las previsiones de Weimar y los mecanismos directos de Suiza y EEUU que en el modelo de ILP instaurado en 1920 en la Constitución de Austria bajo el influjo de KELSEN. Conforme a su art. 78 “los electores, en número de no menos de una décima parte del electorado, tienen derecho a presentar al Presidente un proyecto de enmienda de la Constitución o de una ley, que se presentará a la *Saeima*. Si la *Saeima* no la adopta sin cambios en cuanto a su contenido, se someterá entonces a referéndum nacional” (tp) Se trata, por tanto, de una previsión automática en caso de rechazo de la propuesta avalada por un 10% de la población.

De manera similar, en el caso de Perú, si una iniciativa legislativa o constitucional es rechazada o modificada sustancialmente, sus promotores pueden solicitar la convocatoria de un referéndum para consultar a la ciudadanía, debiendo adicionar para ello las firmas necesarias desde el 0,3% al 10% de la población electoral nacional (arts. 16 y 41 Ley 26.300/1.994).

En el caso de Ecuador (último punto del art. 103 Constitución), para las propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo del 1% de las personas inscritas en el registro electoral pero, si el Parlamento no trata la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar que se convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el 8% de respaldo requerido de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una ICRC no podrá presentarse otra.

En el caso de Lituania, conforme al art. 147 Constitución, se puede dar lugar a una ICRC mediante el aval de 300.000 firmas, a excepción de en estados de emergencia o ley marcial. En definitiva, el mismo número de firmas que se requieren para solicitar un referéndum *ex art. 9* Constitución.

En el caso de Paraguay (art. 289 Constitución), 30.000 electores pueden solicitar la reforma de la Constitución (como vimos, al contrario de lo que suele ser habitual, menos votantes de los necesarios para poner en marcha una ILP que la norma sitúa en el 2%, esto es, unos 80.000). La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de

Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

En el caso de la ICRC de Guatemala (art. 278 Constitución), aparece limitada para el Capítulo I del Título II de la Constitución y para el propio art. 278 que prevé esta limitación. Ahora bien, a pesar de esta limitación material, la propuesta es realizable siendo indispensable el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente dentro del plazo máximo de 120 días.

Innovaciones

Más allá de la ILP conforme a su formato tradicional, parece de interés considerar aquellas evoluciones que presenta el mecanismo pasados cerca de 100 años de su estandarización en la Constitución de Austria de 1920. En determinados ordenamientos observamos innovaciones tendentes a dotar a las iniciativas ciudadanas de ley de mayor dinamismo y eficacia. En este sentido, exitosas experiencias formales en los casos de Austria, Brasil, Costa Rica y Nicaragua. De manera informal, parecen desarrollarse prácticas similares, que hayamos podido registrar, en los casos de Argentina y Bolivia.

En Austria, más allá de la ILP tradicional, cabe referir las “iniciativas ciudadanas parlamentarias” (*Bürgerinitiative*), desarrolladas de acuerdo con el art. 100 Reglamento del Consejo Nacional y conforme al que se puede dar traslado de cualquier asunto de competencia federal, legislativa o ejecutiva, una vez recabado el apoyo de al menos 500 ciudadanos austriacos mayores de 16 años. El primer firmante, que debe de presentar prueba de su residencia habitual, debe rellenar el formulario disponible en la administración parlamentaria que, a su vez, verifica si está registrado como votante. Acto seguido, la Iniciativa Parlamentaria Ciudadana es remitida a la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas del Parlamento de Austria.

Uno de los pocos estudios sobre este mecanismo lo encontramos en ROSENBERGER y STADLMAIR,³⁶² en fase de realización de otro estudio más amplio.

³⁶² ROSENBERGER, S. y STADLMAIR, J.: *Petitionen und Parlamentarische Bürgerinitiativen - Zivilgesellschaft im Parlament?* En: DIMMEL, N. y STELZER-ORTHOFFER, C. (eds.) (2016):

De manera similar, en Brasil, cabe referir las denominadas “Sugestões Legislativas” que, como desarrollaremos en el análisis empírico, presenta más de 800 registros. Otra posibilidad que se presenta en Brasil es la de proponer proyectos de ley a través de la Comisión de Legislación Participativa.³⁶³ En este último caso, cualquier organización civil (ONG, sindicato, asociación, colegio profesional, etc. excepto partidos políticos) puede presentar sugerencias legislativas. No se requiere relación de firmas pero la entidad enviará a la Comisión una serie de documentación para la corroboración de su existencia formal, así como eventuales anexos a la sugerencia.³⁶⁴ Si bien entiende SOUZA ROCHA favorece ciertos intereses organizados, a costa de la no participación de otros grupos, por lo cual plantea nuevamente dudas sobre la amplitud de su contribución a la democratización.³⁶⁵

En Nicaragua, la Ley de participación ciudadana 475 de 19 de diciembre de 2003 estipula, junto a la ILP, los denominados “Consejos Nacionales Sectoriales” (art. 38 y ss.) en tanto que “espacios de convergencia sectorial entre el Estado de Nicaragua y la sociedad”, “para la formulación de políticas públicas sectoriales como apoyo al Poder Ejecutivo”. No disponemos, sin embargo, de información alguna en cuanto a la posible efectividad de este resorte de participación ciudadana.

Por otra parte, en 1999 en Costa Rica, por decisión del Directorio de la Asamblea Legislativa se creó la Oficina de Iniciativa Popular, como unidad dentro de la estructura administrativa de la Asamblea, con el objetivo general de “brindar mayores espacios de participación ciudadana en la Asamblea Legislativa, con el fin de mejorar los índices de aceptación y de legitimación del Congreso” y los más específicos de facilitar “la comunicación de los ciudadanos con sus representantes populares” y “la participación ciudadana en el proceso de emisión de las leyes.”³⁶⁶

TransForm - Journal für zivilgesellschaftliche Innovation. Wiener Verlag für Sozialforschung, Vol. 1(1), pp- 68-88.

³⁶³ COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP): <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>

³⁶⁴ Folleto de orientación para el ejercicio del derecho a participar en el poder legislativo a través de la Comisión de Legislación Participativa: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/cartilha/Cartilha%202009.pdf>

³⁶⁵ SOUZA ROCHA, M.: *La Comisión de Legislación Participativa y la participación de las ong: ¿participación popular en Brasil?* En WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Op. Cit.*, pp. 51 y ss.

³⁶⁶ Acuerdo de la Reunión del Directorio Legislativo de 6 de abril de 1999 Sesión n. 48-99.

El mecanismo que se desarrolla a través de esta oficina permite trasladar propuestas ciudadanas, ya sea en forma estructurada o como meras ideas, que la Oficina notifica mensualmente a todos los diputados de la Cámara para que puedan hacerlas suyas y presentarlas como proyecto de ley. De esta manera, todo habitante puede presentar propuestas, iniciativas, observaciones, sugerencias, solicitudes, sobre los proyectos que se tramitan, sobre leyes vigentes o para crear nuevas leyes. Su presentación no tiene más requisitos que el que venga firmada junto con el número de identidad, dirección y número de teléfono. Como veremos en el análisis empírico, se trata de un mecanismo mediante el que se han obtenido numerosos.

Por último, de manera no reglada, cabe referir como en Argentina se evidencia una tendencia a recurrir a fórmulas informales a la hora de elevar propuestas ciudadanas al legislativo, al margen de la regulación existente para la ILP en este país. Se trata de un ejercicio avalado y documentado del que daremos cuenta en la parte empírica y del que, por otra parte, hemos tenido asimismo noticia para el caso de Bolivia, donde el mecanismo de la iniciativa legislativa ciudadana prevista a nivel constitucional carece del correspondiente desarrollo legislativo que habilite su ejercicio formal.

Balance del análisis jurídico

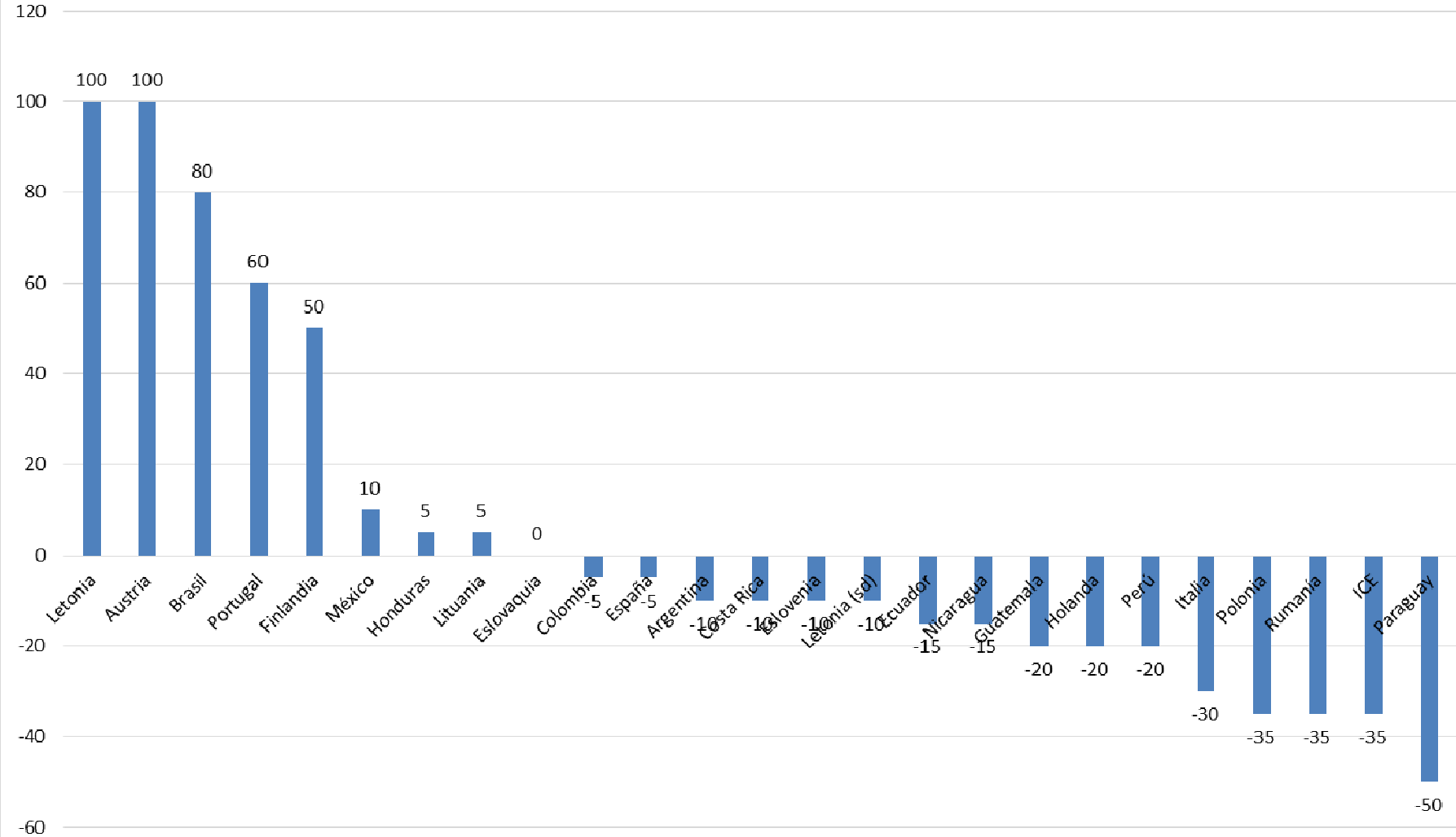
Como balance del análisis jurídico destaca el desempeño de los ordenamientos de Austria, Letonia y Brasil. A los que siguen los de Portugal (con valoración negativa en cuanto a la inclusividad del mecanismo) y Finlandia (con eficacia parlamentaria nula). También con valoración positiva, aunque a un nivel muy bajo, los ordenamientos de México, Honduras y Lituania.

El resto de modelos, 17 de 25, reciben una valoración igual o inferior a 0. Con la peor baremación, los de Paraguay, ICE, Rumanía, Polonia e Italia. Sin que en ningún caso las 3 hipótesis consideradas reciban una consideración negativa.

TABLA 15: RESULTADO DEL ANÁLISIS JURÍDICO					
País	H.1	H.2.	H.3.	Total	%
Argentina	-0,75	0,25	0	-0,5	-10
Bolivia	---	---	---	---	---
Brasil	0,25	2	1,75	4	80
Colombia	-1,25	-1	2	-0,25	-5
Costa Rica	-0,25	0,25	-0,5	-0,5	-10
Ecuador	-0,75	-1	1	-0,75	-15
Guatemala	0,5	-1,5	0	-1	-20
Honduras	0,75	-1	0,5	0,25	5
México	-0,75	-0,25	1,5	0,5	10
Nicaragua	-1,25	-1	1,5	-0,75	-15
Paraguay	-0,75	-1,75	0	-2,5	-50
Perú	-0,75	-1,75	1,5	-1	-20
Austria	1	2,75	2	5,75	>100
Eslovaquia	0,5	0,5	-1	0	0
Eslovenia	0,25	-1,75	1	-0,5	-10
Finlandia	0,75	1,75	0	2,5	50
Holanda	-1,25	-0,5	0,75	-1	-20
Italia	1	-1,5	-1	-1,5	-30
Letonia (sd)	1	-1,5	0	-0,5	-10
Letonia	1,25	3,5	1,75	6,5	>100
Lituania	0,75	-1,5	2	0,25	5
Polonia	0	-2,75	1	-1,75	-35
Portugal	1,5	-1,25	2,75	3	60
Rumanía	-0,25	0,5	-2	-1,75	-35
España	-1,75	1,5	0	-0,25	-5
ICE	-0,75	0,5	-1,5	-1,75	-35

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 6: RESULTADO ANÁLISIS JURÍDICO (%)



3.2. ANÁLISIS EMPÍRICO

Al objeto de complementar el estudio normativo anterior, esta segunda parte del análisis se ocupa de la experiencia práctica en el uso de la ILP en AL y la UE. Las perspectivas expuestas en el análisis doctrinal hacen que junto a la dimensión técnico-jurídica de la ILP debamos considerar su vertiente práctica. Como señala GARCÍA MONTERO, “si bien es necesario contar con buenos procesos éstos no garantizan un buen producto.”³⁶⁷ O como dice WELP,³⁶⁸ “el diseño institucional es sólo una cara de la moneda” con lo que “las categorías derivadas del plano normativo podrían ser invertidas en la práctica”, pudiendo no haber prácticas en absoluto o un mercado desequilibrado entre regulación y utilización del mecanismo. Se trata de verificar si la experiencia en el uso de la ILP confirma los resultados obtenidos a nivel jurídico.

Como establecimos en nuestro marco analítico (punto 2), el elemento clave para considerar una iniciativa ciudadana como exitosa se sitúa, más que en la transformación de la misma en nueva legislación, en su efectiva toma en consideración parlamentaria, con inicio de la fase de debate y enmienda, conforme a la definición de “iniciativa legislativa” de ARAGÓN REYES.³⁶⁹ La efectiva activación del procedimiento parlamentario de carácter público es, por tanto, el elemento sobre el que pivota la satisfacción de la función de puente entre ciudadanos y representantes por la que se concibe la ILP.

La tabla siguiente nos presenta los datos, actualizados a diciembre de 2016, del total de iniciativas presentadas para cada caso nacional (y de las iniciadas cuando es posible obtener este dato), considerando las rechazadas por motivos de forma (o de firma cuando existen registro previos), así como las pendientes de tratamiento y el total de las tratadas, pudiendo haber resultado o no en nueva legislación.

Como en el análisis jurídico, Austria, Letonia, Brasil y Portugal ofrecen los resultados empíricos más destacados, junto con Finlandia, Eslovenia y Lituania. En oposición, en la parte más baja de la clasificación, vuelven a aparecer Rumanía e ICE, acompañados ahora por Eslovaquia, Argentina, Ecuador y España.

³⁶⁷ GARCÍA MONTERO, M. (2004): *Op. Cit.*, p. 18.

³⁶⁸ WELP, Y. (2016): *Op. Cit.*

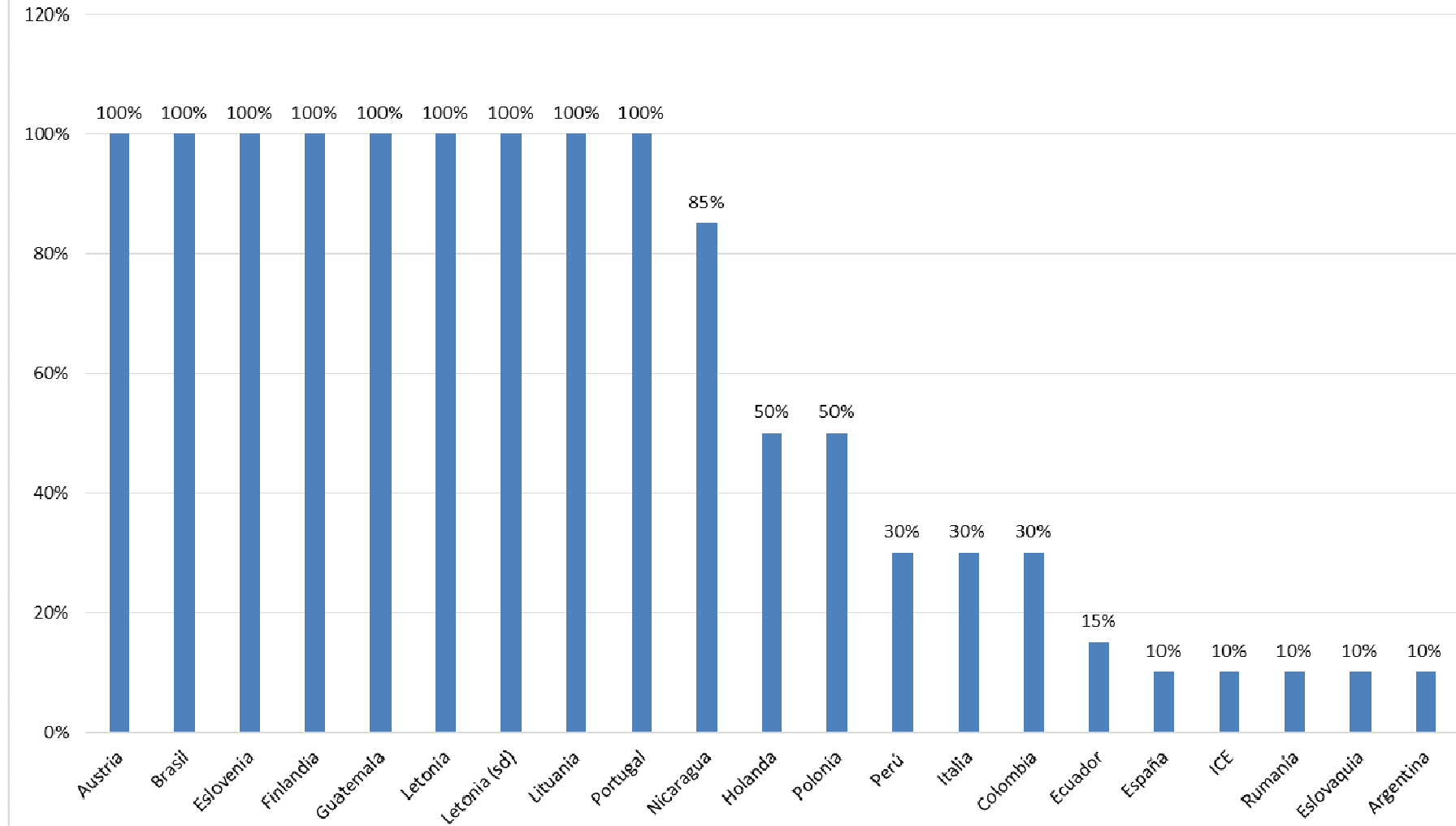
³⁶⁹ ARAGON REYES, M. (1986): *Op. Cit.*

TABLA 16: BALANCE DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

País	(Iniciadas/ Presentadas)	Rechazadas (firma/) forma	Pendientes	Rechazadas fondo	Aprobadas	Total Tratadas	%
Argentina	≥ 20	---	---	---	3	3	10%
Bolivia	---	---	---	---	---	---	---
Brasil	9	0	4	0	5	9	100%
Colombia	(10/) 3	(7)	0	3	0	3	≤30%
Costa Rica	3	0	2	0	1	3	(100%)
Ecuador	30	(¿25?)	¿?	1	4	5	≤15%
Guatemala	5	0	0	5	0	5	100%
Honduras	---	---	---	---	---	---	---
México	1	0	0	0	1	1	(100%)
Nicaragua	12	(5 cad.)	3	---	4	12	85%
Paraguay	1	0	0	1	0	1	(100%)
Perú (ICRC)	30 (8 ICRC)	(¿20?)	¿?	3	7	10	≤30%
Austria	38	(4)	0	28	6	34	100%
Eslovaquia	≥ 10	---	---	---	(10)	≤10	≤10%
Eslovenia	19	0	1	15	3	19	100%
Finlandia	(≥ 500/) 15	0	7	7	1	8	100%
Holanda	23	10	4	6	3	9	≤50%
Italia	≥ 300	---	---	---	28	≤100	≤30%
Letonia (sd).	8	4	0	3 (referéndum)	1	7	100%
Letonia	(≥ 100/)22	0	6	9	6	13	100%
Lituania	23	7	3	9	4	13	100%
Polonia	(≥ 150/) 59	(44/) 41	(13)	(6/35)	14	20	≤50%
Portugal	5	0	0	1	4	5	100%
Rumanía	23	(20/) 1	2	1	0	1	≤10%
España	(94/) 56	(38/) 37	4	10 rech. / 2 srd	1 aprob. / 2 subsu.	3	≤10%
ICE	(59/) 39	(18/) 20	4	2	1	3	≤10%

Fuente: Elaboración Propia.

GRÁFICO 7: RESULTADO ANÁLISIS EMPÍRICO (%)



La información sobre las iniciativas procede en su mayor parte de los parlamentos nacionales u otros órganos oficiales encargados del registro de las mismas (como comisiones electorales), por lo general, accesible en sus respectivas páginas Web (este es el caso de Brasil, Perú, Austria, Eslovenia, Finlandia, Italia, Lituania, Portugal, España e ICE). En otras ocasiones, con mayor o menor éxito, hemos debido contactar directamente con estos organismos (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Eslovaquia, Holanda, Letonia y Polonia). Finalmente, en otros casos, sin posibilidad de acceder a informaciones oficiales, hemos debido acudir a ONGs, medios de comunicación y fuentes académicas o políticas (Argentina, Bolivia, Honduras, Rumania), con resultados lo bastante representativos como para extraer conclusiones fundadas a nivel empírico. Estas fuentes no oficiales complementan la información de casos como los de Colombia, Holanda, Finlandia o Letonia. En el Anexo se recoge una relación detallada de las IA/ILP activadas para cada caso.

En buena medida, los datos empíricos vienen a confirmar nuestro análisis jurídico. Los modelos que consideramos con un marco legal más favorable para el desarrollo de la ILP muestran una experiencia práctica asimismo positiva, caso de Letonia, Austria, Brasil y Portugal. En estos casos, todas las iniciativas ciudadanas son objeto de tratamiento parlamentario, algunos de ellas, transformadas en nueva legislación o generando una cierta influencia en las políticas subsiguientes o cierto debate público.

Como excepciones a la perspectiva legal, el mecanismo constitucional de Letonia parece actuar eficientemente, como por otra parte parece natural como resultado de su carácter semidirecto. Se muestra asimismo efectivo en la práctica el caso de Lituania (con algunas deficiencias por lo que se refiere a la inclusividad de los promotores de las propuestas), junto con otros con un tratamiento parlamentario más aparente que real, con exceso de propuestas desestimadas en primera -además de otras limitaciones específicas-, caso de Finlandia, Eslovenia, Nicaragua (con abuso de la caducidad de las ILP) y Guatemala (la Constitución parece inadecuada para la iniciativa popular).

En un nivel intermedio en cuanto a sus resultados prácticos, cabe referir las experiencias de Holanda y Polonia con un exceso de iniciativas rechazadas por motivos formales si bien con un cierto porcentaje de iniciativas tratadas a nivel parlamentario y unos resultados notables, en un muy escaso margen de tiempo, por lo que a desarrollos normativos se refiere.

Por último, el conjunto de países que presenta un marco legal más deficiente es también el que, a nivel práctico, ofrece unos resultados más pobres: Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Eslovaquia, Rumanía, Italia, España e ICE. Entre estos, el análisis correspondiente a Argentina, Ecuador y Eslovaquia presentan algunas dificultades mayores por lo escaso de la información empírica disponible si bien, como desarrollaremos a continuación, su carácter fallido resulta claro.

Mención aparte merecen los casos de Bolivia, Honduras, Paraguay, México y Costa Rica por lo nulo o muy escaso de su experiencia en el uso del mecanismo.

A fin de sintetizar nuestro análisis empírico, distinguiremos cuatro grupos de países:

1. Sin experiencia: Bolivia, Honduras, Paraguay, México y Costa Rica.

2. Modelos fallidos:

2.1. Datos incompletos: Argentina, Eslovaquia y Ecuador.

2.2. Datos completos: Colombia, Perú, Rumanía, Italia, España e ICE.

3. Modelos intermedios: Holanda y Polonia.

4. Modelos efectivos:

4.1. Aparentes: Guatemala, Nicaragua, Eslovenia y Finlandia

4.2. Reales: Austria, Letonia, Lituania, Portugal y Brasil.

1. Sin experiencia: Bolivia, Honduras, Paraguay, México y Costa Rica.

Dentro de este primer grupo nos referimos a aquellos supuestos donde el mecanismo de la ILP ha experimentado un muy escaso o nulo número de propuestas analizables, sea por lo novedoso del mecanismo o por otras razones de tipo sociopolítico.

Debemos considerar que, con la excepción del de Paraguay, se trata de un conjunto de mecanismos post-ICE (configurada en 2003, adoptada en 2009 y en vigor desde 2012). El de Bolivia se incorpora a la Constitución en 2008, el de Honduras en 2011 y el de México en 2013, en el caso de Costa Rica, de 2002, la primera activación es del 2012. De la misma época son los de Ecuador (2008), Finlandia y Letonia (2012).

En el caso de Bolivia y Honduras no se registra ninguna experiencia de ILP a nivel nacional. Mientras que Paraguay, México y Costa Rica cuenta con una única experiencia completa (aparte de otras dos en trámite en este último caso).

Bolivia. Para este caso, la previsión constitucional del mecanismo de la ILP no ha sido objeto de desarrollo legislativo. Se trata de una previsión que no establece un número de firmas necesarias y/o de materias excluidas, como suele ser la práctica habitual, por lo que resulta difícilmente aplicable sin dicho desarrollo legal.

Pese a la falta de casos formales, conforme a las informaciones de que disponemos, de origen académico y político,³⁷⁰ el mecanismo se habría puesto en marcha de manera informal. Esto es, los promotores ciudadanos de determinadas propuestas legislativas acudirían a un “apadrinamiento” a nivel parlamentario de manera similar a como sucede también informalmente en Argentina (como analizaremos en el grupo de mecanismos fallidos) o conforme a la propia previsión del mecanismo en Brasil o también como se prevé formalmente en otros instrumentos vinculados a la ILP que observamos para los casos de Austria y Costa Rica.

Honduras. Si bien cuenta con experiencias a nivel subestatal, carece de ella para el nivel nacional, tal y como nos confirma el Prof. FLORES de la Universidad de Valencia. El de Honduras es uno de los ordenamientos más recientes (2011), sólo seguido por los de Letonia (2012), Finlandia (2012) y México (2013). Por otra parte, el único registro se produce una vez obtenido el total de firmas, por lo que tampoco constan formalmente posibles intentos fallidos de recolección de apoyos para una determinada iniciativa. A nivel jurídico, el mecanismo presenta notables limitaciones si bien, conforme a nuestra evaluación anterior, se sitúa entre los ordenamientos a los que hemos otorgado un resultado positivo (en la parte más baja). Los motivos de esta nula activación del mecanismo parecen responder más a razones de índole socio-política semejantes a las que analizaremos a continuación para el caso de Paraguay.

³⁷⁰ Como las facilitadas por la prof. DEL CAMPO de la Universidad Complutense o el politólogo ESCARRANZ de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Paraguay. Desde que el país incorporara el mecanismo de la ILP en la Constitución de 1992, conforme a las informaciones del Congreso de Paraguay,³⁷¹ se registra ante la Cámara de Senadores un único supuesto de 2002, si bien es posible que se hayan promovido otras iniciativas que no hayan alcanzado el umbral requerido.

Con más de 75.000 firmas de apoyo, se presenta una propuesta de modificación del código electoral paraguayo, un asunto aparentemente alejado del interés prioritario de la ciudadana. Como primer firmante encontramos a Alfredo RATTI, que con el Movimiento Patria Querida aparece en 2003 como candidato al Senado (cargo que desempeña con posterioridad), junto con tres abogados y M^a Justina FUKUOKA de PEREIRA, candidata también en aquellos comicios con el Movimiento Construyendo PQ (que lidera años después), como el anterior, de corte conservador.

Admitida como iniciativa popular en sesión de 20 de junio de 2002, pasa al archivo tres meses más tarde el 22 de septiembre de 2002. La tramitación de esta única iniciativa se desarrolla con no pocas dificultades, acaso por lo novedoso del procedimiento, acaso porque “la verdadera motivación de los integrantes de la Comisión [de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional del Senado] es de orden absolutamente político”³⁷², tal y como estiman los promotores de la iniciativa a raíz del dictamen de esta Comisión, de 7 de mayo de 2012, conforme al que se considera que “el Presidente del Congreso debiera rechazar por resolución la iniciativa popular propuesta”³⁷³ por su vinculación al ámbito de las materias excluidas de referéndum - que no de iniciativa popular-. Según los promotores, se trata de una interpretación “decididamente improcedente” de la figura de la iniciativa popular, por lo que lamentan el trato “humillante, despreciativo e insensible” dado a esta primera (y única) experiencia de iniciativa legislativa ciudadana en Paraguay. Por su parte, la Comisión de Asuntos Constitucionales, con fecha también de 7 de mayo de 2002, se muestra favorable a la admisión de la propuesta, lo mismo que -con modificaciones- la Comisión de Código Electoral a 20 de agosto de 2002.

³⁷¹ Informaciones de la Cámara de Senadores de Paraguay (Dirección General de Digitalización Legislativa, Directora SILVA y Responsable AVALOS).

³⁷² Cartas de la Comisión Promotora al Presidente del Congreso, de 10 y 22 de mayo de 2002. Junto con los dictámenes de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional y Especial de Código Electoral, forman parte del expediente disponible en la Web del Senado de Paraguay: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F106321>

³⁷³ *Ibidem*.

La ILP sería finalmente considerada y rechazada en la sesión del 22 de septiembre de 2002, conforme a un tratamiento que parece alejado del examen “sin demora” que exige el art. 271 del Código Electoral de Paraguay. Si bien ocupa el último lugar de nuestro análisis jurídico, sobre la base de esta única experiencia no parece posible extraer conclusiones en cuanto al funcionamiento efectivo del mecanismo. La escasa activación que se observa parece poner de relieve otro tipo de dificultades.

Para ORTIZ SANDOVAL³⁷⁴ debemos considerar las particulares características de la sociedad paraguaya, acicalada por la lógica de una estructura social basada en la pobreza y la desigualdad que conlleva mecanismos de participación política clientelista que “adolece de una tradición democrática con la vigencia y fortaleza de las instituciones que hagan posible vías fluidas de participación.”³⁷⁵ Conforme al autor, “la débil institucionalización de la participación democrática es el terreno fértil sobre el que fecundan las relaciones clientelistas. Pero no sólo. La coartada a dicha participación por parte de las élites políticas sienta las condiciones de posibilidad de la disposición clientelar en los sujetos. La desigualdad social, la asimetría económica y el sistema político operan de modo a articular esas disposiciones en los agentes sociales, atados a sus necesidades y a las estrategias de supervivencia, que en afinidad con el discurso caudillista propio del populismo agrario, hacen posible la continuidad de una estructura social conservadora.”³⁷⁶

México. En el breve plazo de tiempo desde la inclusión de la ILP (2013), ha sido capaz de tratar y aprobar una primera iniciativa popular, la única registrada. Se trata de la denominada #Ley3de3 (<http://ley3de3.mx/>), *Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas*, que busca obligar a toda persona que reciba recursos o ejerza cargos públicos a hacer públicas sus declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses, a fin de combatir la corrupción y el mal manejo de recursos públicos y emplear el dinero público de una forma más clara y eficiente.

³⁷⁴ ORTIZ SANDOVAL, L.: *Las elecciones negadas. Las disposiciones políticas de la democracia conservadora en Paraguay*. En: AIBAR, J. et alri (2006): *Vox Populi. Populismo y Democracia en América Latina*. FLACSO, México.

³⁷⁵ ORTIZ SANDOVAL, L.: *El déficit de la participación democrática en Paraguay*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. (2008): *Op. Cit.*, p. 48.

³⁷⁶ *Ibidem.*, p. 57.

La propuesta ubica la corrupción como un problema público, que equivale el 9% del PNB, y alcanza los \$347 mil millones de pesos anuales. Destacando, como un problema paralelo, la fragmentación normativa e institucional que no evita la impunidad en “los sujetos que tienen una posición de poder y, por tanto, que deciden o influyen sobre los decisores y que violan deberes propios de su posición en la gestión del interés público obteniendo beneficios indebidos.”³⁷⁷

A pesar de la toma en consideración y aparente adopción formal de la iniciativa en el plazo previsto de dos meses, entre abril y junio de 2016, la modificación del art. 29 de la propuesta provoca que funcionarios, legisladores, jueces, ministros, dirigentes sindicales y en general servidores públicos, se retiren de la obligación de publicitar su declaración patrimonial, de intereses y fiscal. De hecho, se llega a considerar que, se rechazó la petición sustantiva presentada por los ciudadanos para detener actos de corrupción e impulsar la transparencia mediante la declaración patrimonial de los gobernantes, esto, con una escasa presencia en la sala (menos de la mitad del total de integrantes del Senado). Según el diario LA JORNADA, se trata de una versión light de la propuesta.³⁷⁸ En este sentido, para DE LA CRUZ, politóloga de la UNAM: “es una versión diluida de la propuesta original, que resulta insuficiente para la demanda de transparencia por parte de los ciudadanos” si bien “es un buen comienzo para impulsar la coordinación de ciudadanía y sociedad civil en torno a temas de relevancia pública, que permita perfeccionar este mecanismo de participación.”³⁷⁹

La iniciativa venía avalada por 634.143 firmas según los promotores, un conjunto amplio de organizaciones ciudadanas (<http://ley3de3.mx/es/quienes-somos/>). Como en el caso de Paraguay, una única experiencia no ofrece evidencia bastante a la hora de realizar una valoración cabal del funcionamiento empírico de la ILP. Ahora bien, se pone de relieve la importancia de que los iniciadores de la ley dispongan de la posibilidad de desistir de la misma, en la medida en que su contenido se pueda ver desvirtuado respecto de su propósito original (un derecho que encontramos apenas, de forma limitada, en los supuestos de Portugal, Nicaragua y Letonia).

³⁷⁷Iniciativa ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas: http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf p.4.

³⁷⁸ LA JORNADA, 15 de junio de 2016: *Aprueba el Senado versión light de la Ley 3 de 3*. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/15/aprueba-el-senado-version-light-de-la-ley-3-de-3>

³⁷⁹ Agradecer a Norma de la CRUZ las informaciones facilitadas sobre este caso.

Costa Rica.³⁸⁰ Para el caso de Costa Rica, al amparo de la Ley de Iniciativa Popular de 2006, se registran tres proyectos ciudadanos. Se mencionan otras iniciativas en proceso de recolección de firmas (salario mínimo vital o de modernización de la ley de radio y tv) pero sobre las que no consta registro oficial.

Sólo uno de los proyectos ha concluido su procedimiento mientras que los otros dos permanecen abiertos conforme a una tramitación no exenta de controversias y que supera ya los plazos previstos. Por lo que se refiere a cada uno de los casos:

El primer registro corresponde a la iniciativa de reforma a la ley de vida silvestre (n. 17054) de 28 de octubre de 2008 (única que solicita el asesoramiento técnico gratuito de la Oficina de Iniciativa Popular)³⁸¹ y que resultó en la promulgación de la ley de conservación de la vida silvestre (n. 7317)³⁸² en abril de 2013 cuando el plazo de vencimiento del procedimiento era de 18 de octubre de 2012 (esto es, pasados los dos años de debates parlamentarios del procedimiento ordinario que, en la práctica, se corresponden con cuatro años naturales). La ley tuvo como hito la incorporación de la prohibición de la cacería deportiva (con lo que el jaguar, la danta, el caimán y las aves canoras están ahora más protegidas), junto con otras actualizaciones sobre zocriaderos o cánones para la administración del Sistema de Áreas de Conservación.

La siguiente propuesta en registrarse es el proyecto de gestión integrada de recurso hídrico (n. 17742),³⁸³ de 25 de mayo de 2010. Aprobada inicialmente en abril de 2014, permanece en consulta a la Sala Constitucional por los que se consideran vicios y transgresiones al procedimiento de la Ley de Iniciativa Popular (art. 10 Constitución). En situación similar, la tercera de las propuestas planteadas, de 30 de octubre de 2012, de reforma de la ley de bienestar animal (n. 18625).³⁸⁴ Inicialmente

³⁸⁰ Para este caso, agradecer las orientaciones de la prof. OTERO NORZA, así como las informaciones facilitadas desde la Asamblea de Costa Rica, en particular, por la asesora cuya tesis doctoral aparece cito en varias ocasiones: ABARCA SÁNCHEZ, R (2016): *Op. Cit.*

³⁸¹ ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Op. Cit.*, pp. 82-83.

³⁸² Tramitación parlamentaria de la ley de conservación de la vida silvestre (n. 7317): http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=17054

³⁸³ Tramitación parlamentaria de la ley de gestión integrada de recurso hídrico (n. 17742) http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=17742

³⁸⁴ Tramitación parlamentaria de la ley de bienestar animal (n. 18625): http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=18625

aprobada cerca de agotar el plazo de tramitación parlamentaria, en julio de 2016, es objeto de revisión en Sala Constitucional con trámite de un texto sustitutivo a fin de igualar el contenido del expediente dictaminado con la propuesta inicial.

Se ponen de manifiesto ciertas disfunciones que llevan a prácticas dilatorias del procedimiento en detrimento de la urgencia propia de un instrumento de estas características. Recoge LA NACIÓN³⁸⁵ el malestar existente entre parte de la representación y la necesidad de simplificar requisitos como el del 5% de firmas.

Más allá de esta configuración tradicional de la ILP, desde 1999, por decisión del Directorio de la Asamblea Legislativa, se crea una Oficina de Iniciativa Popular como unidad dentro de la estructura administrativa de la Asamblea, creada con el objetivo general de “brindar mayores espacios de participación ciudadana en la Asamblea Legislativa, con el fin de mejorar los índices de aceptación y de legitimación del Congreso” y los más específicos de “facilitar la comunicación de los ciudadanos con sus representantes populares” y “facilitar la participación ciudadana en el proceso de emisión de las leyes.”³⁸⁶ En tanto que primer paso para que los ciudadanos presenten sus propuestas al Congreso, ya sea en forma estructurada o como meras ideas, el mecanismo permite trasladar mensualmente las propuestas a todos los diputados de la Cámara para que puedan hacerlas suyas y presentarlas como proyecto de ley.

Conforme a este instrumento, entre abril de 1999 y noviembre de 2016, se habría presentado 2300 iniciativas ciudadanas de las que fueron incorporadas a la corriente legislativa un total de 115, resultando convertidas en ley 19 de ellas (ver Anexo).³⁸⁷ Para ABARCA SÁNCHEZ “el resultado es una escasa divulgación a la existencia de la Oficina; y el interés de los diputados y diputadas no es el óptimo.”³⁸⁸ Para MURILLO³⁸⁹ “pese a que la ciudadanía utiliza el mecanismo (...) para proponer legislación importante, lo que finalmente se elige es de poco alcance”, “legislación

³⁸⁵ LA NACIÓN, 2 de abril de 2014: *Ley de iniciativa popular dio vida a tres planes de ley en ocho años.* http://www.nacion.com/nacional/politica/Ley-iniciativa-popular-proyectos-vigencia_0_1406059621.html

³⁸⁶ Acuerdo de la Reunión del Directorio Legislativo de 6 de abril de 1999 Sesión n. 48-99.

³⁸⁷ Datos del Área de Gestión de Propuestas Ciudadanas del Departamento de Participación Ciudadana <http://www.asamblea.go.cr> (Coord. JIMÉNEZ GONZÁLEZ y responsable CARRILLO CASTILLO).

³⁸⁸ ABARCA SÁNCHEZ, R.: *Op. Cit.*, p.93.

³⁸⁹ FALLAS, H.: *Una de cada 100 leyes nace a propuesta de ciudadanos.* LA NACIÓN, 5 de septiembre de 2013. http://www.nacion.com/data/leyes-nace-propuesta-ciudadanos_0_1364263590.html

chayote.”³⁹⁰ En todo caso, se pone de relieve la tendencia a la hora de presentar iniciativas legislativas de acudir a resortes ajenos a la formalidad de la ILP, en vinculación directa con la representación, susceptibles de dotarla de mayor eficacia que su configuración tradicional, como veremos también en otros casos.

2. Modelos fallidos:

Entre el conjunto de modelos que presentan conforme al análisis empírico un funcionamiento fallido, debemos distinguir entre aquellos que carecen de registros exhaustivos de la información correspondiente a estas propuestas (Argentina, Eslovaquia y Ecuador) del resto de casos (Colombia, Perú, Rumanía, Italia, España e ICE). Todos ellos, por otra parte, coinciden con los modelos que conforme a nuestro análisis jurídico catalogamos asimismo como ineficientes.

2.1. Datos incompletos: Argentina, Eslovaquia y Ecuador

Argentina. Desde la Dirección de Información Parlamentaria se señala que se ha presentado un único proyecto en los términos de lo dispuesto por la legislación sobre la ILP, de modificaciones a la Ley 20744 de contrato de trabajo (expedientes 0190-P-1998). Dicho proyecto no habría tenido sanción, si bien habría sido considerado en diversos órdenes del día (1150/02, 1626/02 y 3389/03). Por otra parte, se reconocen al menos 3 desarrollos legislativos con origen en propuestas ciudadanas, si bien no parece que su desarrollo haya tenido lugar conforme a la legislación de la ILP.

Dos de las propuestas surgen en 2002, en un contexto de profunda crisis económica y rechazo a la clase política. Tratan sobre la derogación de determinadas “jubilaciones de privilegio” (aquellas que le permiten a funcionarios que hayan cumplido su mandato o bien hayan renunciado a su cargo acceder a un beneficio previsional excepcional) y sobre la creación de un programa de nutrición infantil denominado “El

³⁹⁰ Elenco de las más relevantes: <http://uid.nacion.com/iniciativas/> Los temas más frecuentes son los vinculados con la discusión sobre la reforma a la ley de tránsito (137 ideas), impuestos (88) y los que aluden a la labor legislativa (83).

Hambre más Urgente”. Contra el hambre más urgente fue aprobada y la ley contra las jubilaciones de privilegio recibió media sanción.³⁹¹

Un última propuesta ciudadana se canalizó por medio de la petición al Ejecutivo. La Fundación Blumberg habría planteado varias propuestas por esta vía, a la que le otorga mayor fuerza el respaldo de una determinada cantidad de firmas. El caso más emblemático recolectó más de 5.500.000 firmas para reclamar a las autoridades nacionales más controles en carreteras y una ley integral de seguridad vial (el 8 de octubre de 2006 fue embestido de frente el autobús en que regresaban nueve alumnos del Colegio Ecos, de Villa Crespo, por un camión cuyo conductor estaba ebrio). Para WELP “la reforma del sistema penal debido a la presión popular hace un llamado de atención sobre los riesgos que podrían implicar estos mecanismos en tiempos de crisis.”³⁹² La legislación penal aparece excluida del mecanismo de la ILP argentino.

Se trata de iniciativas desarrolladas conforme a intensas campañas mediáticas.³⁹³ Como señala LISSIDINI, “en ocasiones, las organizaciones sociales promueven la recolección de firmas, para mediatizar el reclamo y lograr que el tema sea tratado en el Parlamento.”³⁹⁴ Otras propuestas, sin embargo, no recibieron tratamiento alguno. Según LAFFERRIERE,³⁹⁵ establecer la obligatoriedad del tratamiento (12 meses), sin consecuencias en caso de incumplimiento, lleva a que las propuestas sean ignoradas.

Para IDEA, “cuando la crisis económica alcanzó su pico en el inicio de la década del 2000, la recientemente introducida iniciativa de agenda fue utilizada más que en ningún otro país.”³⁹⁶ Iniciativa Popular refiere 13 ILPs entre 1994 y 2004.³⁹⁷ LA NACIÓN apunta en 2005 a que casi una decena de iniciativas quedó en el camino.³⁹⁸

³⁹¹ Cfr. LISSIDINI, A.: *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y., y ZOVATTO, D. (Coord.) (2008): *Op. Cit.*, p. 34.

³⁹² WELP, Y. (2008): *Op. Cit.*, p. 128.

³⁹³ LA NACIÓN, 15 de noviembre de 2002: *La iniciativa popular superó el millón de firmas en todo el país*. <http://www.lanacion.com.ar/450097-la-iniciativa-popular-supero-el-millon-de-firmas-en-todo-el-pais>

³⁹⁴ LISSIDINI, A. (2008): *Op. Cit.*, p. 115

³⁹⁵ LAFFERRIERE, E. (2008): *Op. Cit.*

³⁹⁶ IDEA (2008): *Op. Cit.*, p. 91.

³⁹⁷ HEVIA DE LA JARA, F. (2010): *Op. Cit.*, p. 165.

³⁹⁸ CAPRIATA, L.: *La participación ciudadana, una misión imposible en la Argentina*. La Nación, 26 de marzo de 2005. <http://www.lanacion.com.ar/690627-la-participacion-ciudadana-una-mision-imposible-en-la-argentina>

Conforme a esta última crónica,³⁹⁹ según ARGÜELLO, impulsor del Proyecto Iniciativa Popular “hay demasiadas barreras que hacen que la herramienta no sea tan democrática como debería.” Para RAGO, de *Reforma Política Ya!*, la iniciativa popular necesita demasiada estructura, “hay organizaciones que hace tres años están recolectando firmas y no llegan al número necesario para que su proyecto sea siquiera tratado en el Congreso.” Para el diputado nacional PÉREZ (ARI), que presentó en 2006 un proyecto para derogar la norma de la ILP, “la ley tiene varios problemas. Exige demasiadas firmas y tiene muchos requisitos formales engorrosos.”⁴⁰⁰

Ya en 1997 (año en que se reglamenta la ILP) los informes del constitucionalista SABSAY adelantan que: “las modalidades asumidas por la ley de iniciativa popular tienden a tornar la presentación de una iniciativa popular dificultosa y onerosa, requiriendo de conocimiento técnico y de un grado de información no siempre de fácil acceso.”⁴⁰¹ El autor abunda en 2008 sobre las dificultades para poder interponer iniciativas por cuanto que “tanto la propia Constitución como la ley reglamentaria imponen requisitos muy difíciles de cumplir.”⁴⁰² Ahora bien, ninguno de los proyectos presentados para modificar la ley de iniciativa popular ha prosperado.

En la práctica acaba por abandonarse la formalidad de la ILP para, *de facto*, desarrollar una experiencia semejante a los modelos “alternativos” legalmente previstos en Costa Rica o Brasil. De esta manera, los ciudadanos buscan entre los representantes del Congreso un “padrino” para sus iniciativas legislativas, tal y como se nos confirma desde la propia Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de Argentina cuando señalan que “dados los requisitos de la norma entendemos resulta más eficaz su presentación por medio de un representante parlamentario.”⁴⁰³

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ RIVA, A. M.: *Juntar firmas, el método para ser oído*. La Nación, 4 de marzo de 2007. <http://www.lanacion.com.ar/888475-juntar-firmas-el-metodo-para-ser-oido>

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² SABSAY, D. A.: *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino*. LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D. (2008): *Op. Cit.*, pp. 196-197.

⁴⁰³ Correo electrónico de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de Argentina.

Eslovaquia. Conforme a la información facilitada por el Consejo Nacional de la República de Eslovaquia,⁴⁰⁴ de acuerdo con sus informes anuales,⁴⁰⁵ una única “Petición” con al menos 100.000 firmas fue discutida en su sede en 2011. Más recientemente, consta otro caso fue discutido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, el 8 de junio de 2015, con recomendación de que pase a ser tratado en el Pleno del Consejo Nacional.⁴⁰⁶

Por su parte, el estudio de LÁŠTIC⁴⁰⁷ sobre la ILP en Eslovaquia refiere al menos otras 11 tratadas en sede parlamentaria en el período 1998-2010, sin que se disponga de datos para el período 1993-97. Según refiere, solo en tres casos fueron tratadas conforme a los plazos parlamentarios previstos, lo que da reflejo de problemas de tramitación parlamentaria equivalentes al de los casos analizados hasta ahora.

Conforme a las iniciativas que relaciona este autor, en ausencia de limitaciones materiales, se pone de relieve el uso del mecanismo para asuntos tradicionalmente excluidos como impuestos, presupuestos o acuerdos internacionales. Por otra parte, cabe referir el rol que desempeñan determinadas ONGs, en función de sus recursos humanos y financieros y su capacidad de desafiar a las autoridades, como se pone de relieve en determinadas propuestas de índole medioambiental.⁴⁰⁸

Se pone de manifiesto la necesidad de cambios legales en el sentido de estipular procedimientos formales de registro y plazos de recogida de firmas que la definan de manera más precisa respecto del derecho de petición, en el que aparece enmarcada. Asimismo, el tratamiento parlamentario que reciben resulta deficitario, lejos de privilegiarlas y dotarlas de eficacia directa sin que, por otra parte, este prevista ningún tipo de intervención de los promotores a lo largo del procedimiento, unido al hecho de las falta de garantías formales de registro o de apoyos de tipo técnico o material.

⁴⁰⁴ Departamento de Peticiones y Quejas del Consejo Nacional de la República de Eslovaquia, responsable Martin MUCHA.

⁴⁰⁵ <http://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/publikacie>

⁴⁰⁶ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=255520>

⁴⁰⁷ LÁŠTIC, E. (2012): *Op. Cit.*, pp. 152-171.

⁴⁰⁸ *Ibidem.*, p. 169.

Ecuador. Obtenida la información en contacto con el Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, POZO BAHAMONDE, esta resulta incompleta pero suficiente como para concluir que el mecanismo funciona de manera ineficiente a nivel empírico. Los datos facilitados coinciden con los que ofrece el estudio de RAMÍREZ GALLEGOS,⁴⁰⁹ que añade algunas iniciativas provenientes del registro de la Asamblea Nacional de donde, por nuestra parte, no obtuvimos ninguna información adicional.

Del cruce de datos registramos unas 30 iniciativas ciudadanas originales a nivel nacional (2 en la Asamblea Nacional), en el mejor de los casos, sin más información que la confirmación o no de la entrega de formularios para la recogida de firmas.

Según las informaciones de RAMÍREZ GALLEGOS, de los 20 proyectos que identifica a nivel nacional hasta 2012-13, sólo cinco habrían iniciado su tratamiento parlamentario (cuatro de los cuales habría obtenido un resultado, parcialmente, coincidente con la propuesta de los promotores) conforme a la técnica de tratar las propuestas de manera conjunta con otros proyectos de objeto similar. Como señala el autor “tal dinámica se habría constituido, entonces, como la estrategia regular de procesamiento parlamentario de las iniciativas populares”, por otra parte abriendo el interrogante de “si tal procedimiento resguarda la especificidad normativa de tales iniciativas y si, en la medida en que se disuelven con otros proyectos, aún cabe considerarlos plenamente como formas de legislación popular directa.”⁴¹⁰

Ahora bien, como asimismo resalta ZOVATTO,⁴¹¹ conviene recordar que conforme al artículo 103 de la Constitución de Ecuador y art. 66 de la LO de la Función Legislativa, se concede un plazo de 180 días para tratar las propuestas ciudadanas y, de no hacerse así, entrarán en vigencia. Pues bien, a la vista del volumen de iniciativas y del tratamiento ofrecido parece que esta previsión está lejos de cumplirse. De la misma manera que la posibilidad de que las propuestas de reforma constitucional que no hayan sido tratadas por el Parlamento en 1 año sean llevadas a referéndum (sin necesidad de aportar el apoyo del 8% del electorado en lugar del 1% inicial). Un tratamiento similar al que veremos para el caso de Perú.

⁴⁰⁹ RAMÍREZ GALLEGOS, F. (2014): *Op. Cit.*

⁴¹⁰ *Ibidem.* pp. 253-254

⁴¹¹ ZOVATTO, D. (2010): *Op. Cit.*, p. 93

Por otra parte, cabe poner de manifiesto que las iniciativas tratadas fueron conducidas por organizaciones sociales y políticas con considerable capacidad de movilización material y humana (transportistas, campesinos, docentes y partidos políticos). Para RAMÍREZ GALLEGOS, se confirmarían las sospechas “respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas “minorías ruidosas” con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva.”⁴¹²

A pesar del Código de la Democracia de 2010, la situación no parece diferir de la que en 2008 describe MORALES VITERI al señalar que “la iniciativa popular es el mecanismo que menos ha sido utilizado por la ciudadanía, ya que ni siquiera encuentra una regulación a nivel legal o reglamentario que viabilice su aplicación. La forma de influir en la formación de leyes en el Ecuador ha sido a través de movilizar la conciencia de la ciudadanía respecto de la importancia de determinados temas y poniéndolos en el centro de discusión ante los medios de comunicación y mediante cabildeo con los principales partidos políticos para que introduzcan los proyectos de ley que interesan a determinados grupos de la sociedad. De esta manera, si bien la ciudadanía ha tomado un rol mucho más activo, en cuanto a la formación de ley, siguen siendo los partidos políticos quienes toman las decisiones, presentan los proyectos, los discuten, modifican y aprueban.”⁴¹³

2.2. Datos completos: Colombia, Perú, Rumanía, Italia, España e ICE.

Entre el conjunto de casos fallidos, con información más detallada y completa, cabe referir un segundo subgrupo de países correspondientes a los casos de Colombia, Perú, Rumanía, Italia, España e ICE.

⁴¹² RAMÍREZ GALLEGOS, F. (2014): *Op. Cit.*, p. 254

⁴¹³ MORALES VITERI, J. P.: *De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador*. En: WELP, Y y SERDÜLT, U. (Coords.) (2008): *Op. Cit.*, p. 212

Colombia.⁴¹⁴ En el caso de Colombia, debieron de pasar más de 10 años desde la adopción de la Constitución de 1991 y 8 de la entrada en vigor de la Ley 134 de 1994 para que la ciudadanía empleara por primera vez este mecanismo en 2002. Conforme a la información disponible en la Registraduría,⁴¹⁵ que completamos con el Informe de la Misión de Observación Electoral de Colombia (MOE),⁴¹⁶ hasta la fecha, contabilizamos 10 ILP de alcance nacional y otras 3 en fase de recolección de firmas. Desde la reforma de esta legislación en 2015 no se registra ninguna nueva ILP.

De las 10 ILP registradas, sólo 3 llegaron al Congreso y ninguna de ellas consiguió prosperar. De las restantes, una desistió, dos no llegaron a presentar las firmas posteriores al registro y las cuatro restantes no cumplieron con el requisito del 5% de firmas (en torno a 1.750.000) en el plazo de 6 meses, como vimos en el análisis jurídico, uno de los requisitos más gravosos de todos los analizados (cerca de duplicar el exigido por la ICE, en la mitad de plazo y con menos del 10% de población).

Por otra parte, por la que consideramos inadecuada legitimación de partidos políticos y representantes, los promotores de estas iniciativas están lejos de responder al criterio de propuestas provenientes de la sociedad civil al que entendemos debería de responder el mecanismo. Bien al contrario, encontramos un fuerte peso de la clase política. Concejales, alcaldes, senadores, líderes de organizaciones políticas o candidatos a la presidencia figuran entre los varios promotores de las ILP registradas. Como consecuencia, en la mayor parte de casos, las ILP responden más a inquietudes de naturaleza político-electoral que a verdaderas preocupaciones de origen ciudadano si bien, en ocasiones, parecen conectar con estas.

Las primeras ILPs son del electoral 2002, si bien ninguna de las tres promovidas cumpliría con el requisito de las firmas necesarias. Incluida la del candidato a la presidencia SERPA URIBE, en la que planteaba que en período de recesión económica se ajuste al salario mínimo el aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios y que los costos de los atentados terroristas no se trasladen a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social; lo mismo que la planteada por el

⁴¹⁴ Vid. SUÁREZ ANTÓN, O. y WELP, Y.: *Op. Cit.*

⁴¹⁵ Registraduría de Colombia (www.registraduria.gov.co), histórico de iniciativas populares: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-iniciativas-populares-.html>.

⁴¹⁶ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2012): *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-*. Misión de Observación Electoral, Bogotá, Septiembre de 2012.

entonces Presidente del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) y Concejal de Bogotá, BAENA LÓPEZ, a fin de modificar los requisitos constitucionales de edad para ser Congresista, proponiendo pasar de los 30 a los 25 años para ser Senador y de los 25 a los 22 para ser Representante a la Cámara.

El MIRA promovería una segunda iniciativa en 2005 a fin de modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios mediante una mayor participación del Estado y una prestación de servicios más eficiente y eficaz y unas tarifas más justas para todos. Esta iniciativa, de carácter constitucional, obtendría 1.794.882 firmas, 458.300 más de las necesarias. Satisfechos los requisitos legales, fue certificada y presentada ante el Congreso donde se remitió a la Comisión Primera del Senado. Aquí, según señala el informe de MOE, fue objeto de “fuertes contradictores”.⁴¹⁷ En el estudio que se dio a la iniciativa en el segundo debate en pleno del Senado se decidió devolverla a la Comisión Primera para que aclarara algunas de las enmiendas que había introducido al proyecto y donde algunos congresistas propusieron no darle debate. Visto que la presión de los detractores no permitiría que prosperara, la propuesta fue retirada (posibilidad que, por otra parte, no aparece regulada para el caso de las ILP).

Según el Senador BAENA LÓPEZ, entrevistado por MOE,⁴¹⁸ la iniciativa surgió por la dificultad que tienen los partidos minoritarios de promover proyectos normativos. Señala además que la propuesta logró cumplir con creces el requisito del 5% del censo electoral gracias a la experiencia adquirida en la primera iniciativa promovida por el MIRA en 2002. A este respecto, propone una segunda instancia para los mecanismos de participación que el Congreso rechace, de forma tal que las iniciativas puedan ser aprobadas o rechazadas directamente por la ciudadanía.

Junto con la anterior, las únicas ILP en llegar al Congreso serían la de 2004 de Proyecto de Ley Estatutaria por el que se establece el sistema nacional de planificación participante, único proyecto de ley a iniciativa de concejales,⁴¹⁹ y el

⁴¹⁷ MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2012): *Op Cit.*

⁴¹⁸ *Ibidem.*

⁴¹⁹ Según señala el informe del MOE, la prórroga concedida en este caso para la recolección de apoyos presenta una interpretación indebida del art. 22 de la Ley 134/1994 por cuanto no se presentaron los apoyos recogidos en el término de seis meses, condición indispensable para solicitar prórroga. Y aun asumiendo que fueron presentados, la autoridad electoral solo hubiera podido conceder la prórroga por 1 mes y 11 días y no por 2 meses como efectivamente sucedió.

Proyecto de Ley que faculta a los Alcaldes Municipales y Distritales para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego, de 2006, promovido por ARANGO VÉLEZ, alcalde de Pereira y político de amplia trayectoria en Risaralda.

En esta misma línea de posible instrumentalización político-electoral se enmarca la ICRC promovida en 2004 por el Senador y ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, SACHICA APONTE, para permitir una reelección presidencial.⁴²⁰

Si bien las iniciativas que cumplen los requisitos son finalmente tratadas a nivel parlamentario, los umbrales previstos las hacen difícilmente viables y, a la vista de los actores y del tipo de asuntos abordados, la ILP parece funcionar aquí más como mecanismo de reconocimiento electoral que como verdadero resorte ciudadano.

Perú. De manera semejante a los casos de Argentina y Ecuador, se observa una notable falta de rigor en el tratamiento parlamentario de las iniciativas ciudadanas, cuya toma en consideración se ve condicionada por decisiones de índole política. Si bien, a diferencia de estos, podemos analizar y considerar los dosieres completos disponibles por medio del Congreso de la República (<http://www.congreso.gob.pe/>).

La documentación existente pone de relieve un total de 30 iniciativas desarrolladas desde el 2000, 22 a nivel legislativo y 8 a nivel constitucional.

Para el caso de las ILPs, el tratamiento que reciben resulta errático, con menos de la mitad de las propuestas tomadas en consideración (7 transformadas en ley y 3 con dictamen negativo), mientras que las restantes (12) permanecen pendientes de tratamiento parlamentario, en algunos casos, desde hace más de 10 años. Cabe recordar que el ordenamiento peruano concede a la ILP preferencia en el trámite parlamentario, que el Congreso debe dictaminar y votar en el plazo de 120 días (art. 11 y 13 Ley 26.300/1994). Sin embargo, como refiere LOZANO,⁴²¹ esto no se cumple en la práctica, pudiendo pasar años hasta el archivo de las propuestas.

Entre las primeras iniciativas aprobadas, la ley de 2002 que excluye a la Empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar, esta iniciativa fue impulsada por el

⁴²⁰ Sin embargo, el 28 de diciembre de ese año el Congreso promulgaba un acto legislativo por el que permitía la reelección presidencial, con lo que se desistiría de la iniciativa.

⁴²¹ Cfr. LOZANO TELLO, J. G. (2014): *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universidad de Zürich. Centre for Research on Direct Democracy. C2D Working Paper Series 45/2014, p. 15.

sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, energía y derivados afines de la Región Grau al norte del Perú o la iniciativa presentada por Veeduría ciudadana en enero del 2004, que resultó en la Ley 28278 de Radio y Televisión. De la misma época, fue rechazada la iniciativa promovida por la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable (FENTAP) para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (2002).

Más recientemente, resultaron aprobadas la ley que penaliza el maltrato de animales domésticos y animales silvestres en cautiverio (2015) y la que prohíbe utilización de animales en espectáculos públicos o privados (2012), además de la ley general de las personas con discapacidad (2011), resultando rechazada la ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidas (2014).

LOZANO TELLO⁴²² ofrece un análisis detallado de las ICRC registradas en Perú. La ineficacia del mecanismo se evidencia en el archivo sin debate de las siete ICRC que analiza (una octava se registra en octubre de 2016). La autora considera que esto se debe, además de por el origen histórico del mecanismo (en el contexto del autogolpe del Presidente Fujimori), a la ausencia de un diseño institucional que beneficie e incentive a la ciudadanía en la promoción de este tipo de iniciativas, al contrario, “está diseñada de tal modo que los ciudadanos al interior del Congreso no cuentan con el protagonismo ni el apoyo que les corresponde como promotores y portavoces de las demandas de la sociedad civil que respalda sus iniciativas.”⁴²³

Uno de los primeros y más relevantes casos fue el iniciado por la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFP), “Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo”, de 29 de marzo de 2001. El proyecto ingresó al Congreso de la República (n. 864/2001) pero no fue considerado. Las organizaciones que respaldaban la iniciativa decidieron solicitar la convocatoria a referéndum al amparo de los arts. 16 y 41 de la Ley 26.300/1994. El referéndum tendría finalmente lugar tras un arduo y controvertido proceso y, en la actualidad, se ha devuelto una porción del dinero en litigio.⁴²⁴ Como vimos, si una

⁴²² LOZANO TELLO, J. G. (2015): *Op. Cit.*

⁴²³ LOZANO TELLO, J. G. (2014): *Op. Cit.*, p. 17.

⁴²⁴ WELP, Y. (2016): *Op. Cit.*

iniciativa legislativa o constitucional es rechazada o modificada sustancialmente, sus promotores pueden solicitar la convocatoria de un referéndum para consultar a la ciudadanía, debiendo adicionar para ello las firmas necesarias desde el 0,3% al 10% de la población electoral nacional (arts. 16 y 41 Ley 26.300/1994).

Conforme a LOZANO TELLO,⁴²⁵ la participación de la sociedad civil sólo se ve con claridad en pocos casos, lo que lleva a considerar que el mecanismo enfrenta dificultades para generar un acercamiento real entre ciudadanía y representantes.

Rumanía. Los datos no han resultado accesibles por medio de la Asamblea Parlamentaria si bien conforme a la base de datos legislativa www.lege5.ro aparecen un total de 23 ILP publicadas en la *Official Gazette* desde la adopción del mecanismo en la Constitución de 1991, esto es, más del doble de activaciones que en el caso de Colombia para el mismo período de tiempo. Como para este, sólo tres iniciativas cumplieron con los requisitos de firma y forma y ninguna ha sido transformada en ley.

De las tres propuestas que alcanzaron el registro por el cumplimiento del umbral de firmas, la primera, sobre el presupuesto en educación, fue validada por el TC pero no sería transformada en nueva legislación (si bien se considera que influenciaría la planificación presupuestaria futura en educación, al menos hasta el inicio de la crisis financiera). La segunda, sobre el presupuesto en sanidad, sería invalidada por el TC al considerar que la lista de firmantes no cumplía con los requisitos legales (aun cuando decía contar con cerca del doble de las necesarias, 180.000).

El tercer y más reciente caso es el protagonizado en 2014 (de hecho, un segundo intento de una iniciativa similar de 2012) sobre el Código Laboral, promovida con 130.000 firmas por el Blocul Național Sindical (BNS), uno de los principales sindicatos del país. Declarada válida por el TC a inicios de 2015 y aceptada tácitamente en septiembre del mismo año, sin debate en tiempo, por el Senado. Ahora, a examen en la Cámara de Diputados, donde corresponde la decisión final, a la que se oponen diversas organizaciones de trabajadores.

Conforme a las informaciones del BNS,⁴²⁶ a 31 de agosto de 2016 habrían debatido la propuesta junto con representantes de la Comisión de Empleo y Protección Social de

⁴²⁵ LOZANO TELLO, J. G. (2014): *Op. Cit.*

la Cámara de Diputados de manera tal que en las dos semanas siguientes se producirían encuentros diarios de carácter técnico, entre representantes sindicales y miembros de la Comisión parlamentaria, a fin de avanzar en la adopción del nuevo Código. Los artículos sobre los que llegaran a acuerdo serían adoptados sin debate a fin de adoptar la propuesta antes de las elecciones de diciembre de 2016, como en el caso de Argentina, condicionando el instrumento a las circunstancias socioelectorales. Pendiente de tramitación parlamentario, se registra una nueva iniciativa para revisar la definición de familia a nivel constitucional mediante enmienda que la establece, de manera explícita, como la unión en matrimonio de un hombre y una mujer. Conducida por una coalición de ONGs conocida como “Coalición por la familia” (<http://coalitiapentrufamilie.ro/>) cuenta con el apoyo de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía. Registrada el 30 de mayo de 2016, recibiría el visto bueno del TC el 20 de julio.⁴²⁷ Los promotores consideran el número de apoyos (3 millones) como un record en Rumanía y a nivel europeo.⁴²⁸

En análisis empírico viene a confirmar las deficiencias observadas a nivel jurídico, con defectos de articulación del mecanismo que dificultan su desarrollo eficiente, sea por las dificultades formales que lleva aparejado, por la falta de apoyos institucionales o por el inadecuado tratamiento parlamentario. Con la dificultad añadida de la necesaria validación de las propuestas por vía del TC, una vez alcanzadas las firmas, como paso previo a su estudio parlamentario, un requisito excesivo e inapropiado.⁴²⁹

Conforme al análisis realizado en 2011 por la ONG *România Curată* (Rumanía Limpia) (<https://www.romaniacurata.ro/>) necesita incrementarse la eficacia de la ILP por cuanto consideran que el procedimiento para darle inicio es excesivamente complicado y requiere de recursos no fácilmente accesibles para el ciudadano medio.

⁴²⁶ BLOCUL NATIONAL SINDICAL, 31 de agosto de 2016: *Inițiativa cetățenească pentru modificarea Codului Muncii, promovată de BNS, a fost dezbătută în Comisia pentru Muncă și Protecție Socială din Camera Deputaților* <http://www.bns.ro/2015-04-20-09-24-30/266-iniatiava-cetateneasca-pentru-modificarea-codului-muncii-promovata-de-bns-a-fost-dezbatuta-in-comisia-pentru-munca-din-camera-deputatilor>

⁴²⁷ HOT NEWS, 20 de julio de 2016: *Curtea Constituțională: Inițiativa cetățenească referitoare la casatoria între un barbat și o femeie indeplinește condițiile* <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-21170977-curtea-constitucionala-iniatiava-cetateneasca-referitoare-casatoria-intre-barbat-femeie-indeplineste-conditiile.htm>

⁴²⁸ COALITIA PENTRU FAMILIE, 24 de mayo de 2016: *A historical nationwide and European premiere: 3 million Romanians sign to change the Constitution toward the protection of the family.* <http://coalitiapentrufamilie.ro/2016/05/24/historical-nationwide-european-premiere-3-million-romanians-sign-change-constitution-toward-protection-family/>

⁴²⁹ Cfr. VALEA, D. C. (2012): *Op. Cit.*, p. 39.

De hecho, constatan que las iniciativas que han llegado a sede parlamentaria recibieron el apoyo de organizaciones con amplia cobertura territorial. Refieren asimismo el escaso conocimiento del mecanismo a nivel de la administración local, encargada de la verificación de firmas.

Italia.⁴³⁰ Cuenta con un dilatada aunque controvertida experiencia en el empleo de la iniciativa ciudadana, iniciada en 1962 -la activación más antigua de todos los modelos objeto de nuestro análisis-, conforme a la previsión constitucional del 1948, anterior a su desarrollo legislativo en la Ley n. 352 de 25 mayo de 1970 de *norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

En el contexto italiano, los procedimientos participativos distintos del referéndum *abrogatorio* cuentan con un menor reconocimiento y repercusión si bien con más de 300 iniciativas ciudadanas propuestas y cerca de 30 transformadas en ley, en términos absolutos, es en Italia donde la ILP presenta un mayor impacto.

La primera, de 1962, transformada en ley con previsiones a favor de cooperativas de financiación. La segunda transformada en ley es de 1968 en beneficio de los veteranos de la guerra del 1914-18 y anteriores. De mayor relevancia general, adoptada en 1983, la ley de adopción y custodia de menores. En la último legislatura se han presentado 43 propuestas, cuatro de las cuales ha sido transformada en nueva legislación junto con otras de igual temática. Entre los promotores destacan partidos, sindicatos y otras organizaciones políticamente ligadas a movimientos que van desde la extrema izquierda hasta el ultra catolicismo.

El desempeño del mecanismo aparece ensombrecido por la falta de tratamiento sistemático de todas las iniciativas, carente de garantías de registro y de apoyos de tipo material o técnico.

Para ULERI⁴³¹ esta experiencia muestra que ha resultado en un instrumento político débil, acaso de manera deliberada, por el bajo nivel de firmas requeridas. Señala el autor que, en muchos casos, las iniciativas tratadas son previsiones “insignificantes” o medidas de tipo económico dirigidas a pequeños grupos de beneficiarios.

⁴³⁰ Datos de la Camera dei Deputati, Biblioteca y Ufficio Relazioni con il Pubblico.

⁴³¹ ULERI, V. (2012): *Op. Cit.*, p. 77.

Para IDEA, la ILP “ha tenido una reducida incidencia en la producción legislativa en Italia, sea porque no ha sido utilizado frecuentemente por el cuerpo electoral o sea porque las iniciativas propuestas han sido tomadas en consideración por el Parlamento en un número limitado de casos”⁴³² (tp), en la mayoría de los casos, en combinación con otras propuestas.

Para BAEZ LECHUGA, esta situación “ha dado paso a cierta frustración que se ha visto canalizada en expresiones de demandas de democracia directa como el Movimiento 5 Stelle de Beppe Grillo en las elecciones generales de 24 y 25 de febrero de 2013 y en las elecciones europeas, 24 y 25 de mayo de 2014.”⁴³³

Recientemente, la configuración constitucional del mecanismo ha sido objeto de revisión en el marco de la reforma constitucional rechazada en referéndum en diciembre de 2016.⁴³⁴ Para RODEAN,⁴³⁵ se registra una ejecución lenta de la iniciativa popular que, con la reforma constitucional, se trataría de consolidar para que sea más eficaz. Desde su perspectiva, además de por los importantes vacíos normativos, los fallos de la ILP en Italia se producen por la falta de una buena definición de las funciones de los órganos encargados de garantizar su eficacia.

España.⁴³⁶ Desde 1984 se observa un progresivo incremento en el uso de la ILP en España. Conforme a la base de datos del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) encontramos un total de 122 iniciativas desarrolladas a lo largo de las XI legislaturas concluidas hasta ahora (94 en total si descontamos las 28 trasladadas de legislaturas anteriores). Se pasa de 3 - 2 iniciativas en la II - III legislatura a 37 en la X (ver cuadro en Anexo).

⁴³² IDEA (2008): *Op. Cit.*

⁴³³ BAEZ LECHUGA, I. (2015): *Op. Cit.*

⁴³⁴ Propuesta de reforma constitucional: *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione* <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&pdl=2613-D>

Estudio de la Cámara en relación con esta propuesta: *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione* <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0500d.htm>

⁴³⁵ RODEAN, N. (2016): *Op. Cit.*

⁴³⁶ Agradecer a María MUÑOZ FERNÁNDEZ toda la documentación facilitada desde el Congreso.

No sería hasta la V legislatura, aunque trasladada a la VI, que una ILP superaría la fase de recogida de firmas. Referida a la regulación de la financiación del sistema educativo, sería rechazada en la fase de toma en consideración como, por otra parte, ha sucedido a la práctica totalidad de las propuestas que superan los requisitos de forma y de firma de la LOILP. Esta “toma en consideración” previa por parte del pleno es la que según ARAGÓN REYES le confiere a la ILP el carácter de mera “propuesta” de iniciativa legislativa en contradicción con el mandato constitucional.

Una tercera parte de las iniciativas resulta inadmitidas a trámite (37) y otra tercera parte no alcanza el mínimo de firmas exigido (38). De las restantes, constan 3 retiradas y 1 decaída tras requerimiento de aclaración, 10 rechazadas en la fase de toma en consideración y 2 sin requerir acuerdo o decisión sobre el contenido de la propuesta.⁴³⁷ Resta referir 3 casos medianamente positivos.

Hasta la fecha, la única iniciativa aprobada “con modificaciones” es la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, procedimiento concluido el 26 de noviembre de 2013. Un mes antes concluía el procedimiento de la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, subsumida en otra iniciativa el 22 de octubre de 2013.⁴³⁸ Ambas iniciativas fueron presentadas el 13 de diciembre de 2011 y calificadas el 21 diciembre de 2011, en la X Legislatura aunque provenientes de la IX.

Debemos remontarnos 15 años atrás para dar con la tercera y última propuesta objeto de un cierto tratamiento parlamentario. Impulsada por los colegios de administradores de fincas urbanas, presentada el 27 de marzo de 1996 y calificada ese mismo día, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias concluía como subsumida en otra iniciativa el 24 de noviembre de 1998, tras refundirse con 2 proposiciones de ley de origen parlamentario en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

⁴³⁷ El 22 de diciembre de 2011 se plantea una “Solicitud de que le sea notificada de forma expresa la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara sobre su Proposición de Ley sobre mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda.” Y en 2016: “Solicitud al Presidente del Congreso de los Diputados para que proceda a la salvaguarda y custodia de las cajas que contienen los pliegos donde constan las firmas obtenidas en apoyo a la Proposición de Ley sobre protección social de los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica-encefalitis miálgica, ante su intención de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.”

⁴³⁸ Vid. ACHÓN BRUÑEN, J. (2013): *Iniciativa legislativa popular relativa a la dación en pago: impedimentos para que prospere y soluciones alternativas*. Diario la Ley, n. 8031, Sección Doctrina, 26 de febrero de 2013.

En más de 30 años de funcionamiento de la ILP en España, con cerca de 100 iniciativas nuevas planteadas, apenas tres propuestas han sido objeto de tratamiento parlamentario y solo una ha obtenido una aprobación parcial, en fecha más bien reciente y de manera coincidente con otra de gran repercusión social como son los desahucios en España (subsumida en otra iniciativa de origen parlamentario).

Se confirman las deficiencias técnicas que observamos a nivel jurídico, tanto por el elevado umbral de firma, como por las excesivas formalidades que presenta el mecanismo en España, como por el inadecuado tratamiento parlamentario que se produce como consecuencia de la toma en consideración previa.

Los datos sobrecogen y como señala MARCO MARCO “no creo que sea exagerado afirmar que la ILP en España se encuentra en un evidente estado de entumecimiento, sin que, a corto plazo, parezca estar prevista su mejoría.”⁴³⁹ Para CASTELLA ANDREU no se puede decir que la ILP actúe como “complemento” de la democracia representativa, conforme a una experiencia que ha consolidado su carácter excepcional y marginal.⁴⁴⁰

Algunos autores ofrecen análisis detallado de algunos casos representativos.⁴⁴¹ Cabe resaltar la prevalencia de los asuntos sociolaborales, con más de una tercera parte de las iniciativas planteadas, resultado de la mayor capacidad organizativa de los sindicatos en España en tanto que principales organizaciones sociales del país. En el contexto de la actual crisis socioeconómica, asuntos tradicionales como los relativos a educación y sanidad se ven desplazados por la problemática de la vivienda y el crédito, paralelamente, implicando en tanto que promotores a nuevas organizaciones de la sociedad civil. Junto a estas, una serie de propuestas críticas con la clase política, síntoma de la crisis de la representación a la que pretende dar respuesta el mecanismo, en su mayor parte, inadmitidas en términos absolutos.

⁴³⁹ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*, p. 30.

⁴⁴⁰ CASTELLA ANDREU, J. M. (2016): *Op. Cit.*, p. 15.

⁴⁴¹ Algunos casos se analizan en GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2006): *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución* <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>; CAMPS, F. (1997): *Op. Cit.*, pp. 36-42 o RUIZ-HUERTA CARBONELL, A. (1988): *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*. Congreso de los Diputados, Madrid.

ICE.⁴⁴² Desde la perspectiva empírica,⁴⁴³ toda ICE promovida por la ciudadanía de la UE, exitosa o no, queda registrada en una Web *ad hoc* de la CE: www.ec.europa.eu/citizens-initiative/ Desde su puesta en funcionamiento se han presentado 59 ICEs. Se admitieron a trámite 39 (a 20 les fue denegado el registro por defectos de forma).⁴⁴⁴ De entre ellas, 32 se contabilizan como obsoletas (14 por haber sido retiradas y 18 por falta de apoyo suficientes en plazo)⁴⁴⁵. Restando 4 pendientes (2 permanecen abiertas a la recogida de firmas y 2 aparecen como cerradas pero sin especificar aún si ha obtenido los apoyos necesarios). Finalmente, 3 han sido sometidas al correspondiente dictamen de la CE, todas ellas de 2012.

Lejos del entusiasmo inicial, la ICE se muestra en franca decaída, pasando de las 19 y 20 activaciones de 2012 y 2013, a 10 en 2014 y a sólo 5 en 2015 y 2016. Desde el primer año, en que 3 iniciativas superaron el requisito del millón de firmas, ninguna otra ha vuelto a ser tomada en consideración por la Comisión. El mecanismo ha perdido interés, entendemos, como consecuencia de la falta de correlación entre el empeño requerido y lo incierto del resultado.

La CE solo consideraría como procedente la ICE correspondiente al derecho al agua,⁴⁴⁶ que debería de dar lugar a una serie de previsiones de desarrollos legislativos que, por el momento, no han tenido lugar. Rechazaría, por tanto, las otras dos iniciativas tomadas en consideración, sobre células madre⁴⁴⁷ y vivisección animal.⁴⁴⁸

⁴⁴² Vid. SUÁREZ ANTÓN, O. (2014): *La Iniciativa Ciudadana Europea: Balance y Perspectivas*. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

⁴⁴³ Agradecer las informaciones facilitadas desde el European Parliamentary Research Service (EPRS) por Nikolai ATANASSOV y su equipo en relación con este y otros casos de IA de la UE.

⁴⁴⁴ Para el conjunto de ICEs denegadas, *vid.*: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered?lg=es>

⁴⁴⁵ Retiradas: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/withdrawn_by_organiser
Falta de apoyos: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled En 5 casos se ha extendido el plazo de 12 meses como consecuencia de ciertas dificultades técnicas del sistema informático al momento de la puesta en marcha del mecanismo.

⁴⁴⁶ El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!" de 10/05/2012 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-177-ES-F1-1.Pdf>

⁴⁴⁷ "Uno de nosotros" de 11/05/2012 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-355-ES-F1-1.Pdf>

⁴⁴⁸ "Stop Vivisection" de 22.06.2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/ES/3-2015-3773-ES-F1-1.PDF>

Como balance de los cerca de cinco años de funcionamiento del mecanismo, a la vista de las tres únicas iniciativas tomadas en consideración y la sola considerada como aceptable, los resultados parecen poco alentadores. A pesar del apoyo técnico que dice ofrecerse a los promotores, dos terceras partes de las ICEs presentadas resultan rechazadas por defectos de forma, en algunos supuestos, en asuntos de notable preocupación social como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP).⁴⁴⁹ Las denegaciones de registro se producen por una supuesta inadecuación temática con el ámbito de competencias de la CE para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. Medioambiente, política social y reformas democráticas, en conjunto, representan más de la mitad de las ICEs planteadas, respectivamente, de la mano del influyente lobby ecologista europeo, sindicatos y en el contexto del desencanto con la representación.

Debemos, en todo caso, considerar las dificultades intrínsecas al que es el primer modelo de ILP de carácter transnacional a nivel mundial, tanto por su novedad, como por las dificultades logísticas inherentes. Al tiempo que valorar positivamente que más del 70% los miembros de los comités tienen entre 21 y 30 años, así como la participación activa de países sin mecanismos de agenda a nivel nacional, caso de Francia (con un 40% de nacionales y un 25% de residentes en los comités) seguido de Alemania, Reino Unido y Bélgica (solo a nivel de residentes), todos entre el 15% y el 24%, lo mismo que Italia y España.⁴⁵⁰

La inoperancia del mecanismo es un tema recurrente en la actividad del Parlamento Europeo. Entre sus últimas manifestaciones, encontramos su Resolución, de 6 de julio de 2016, sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017, donde a instancias de los Vicepresidentes del Grupo S&D, GUERRERO SALOM y RODRIGUES, se solicita de la CE “adoptar medidas más decididas para

⁴⁴⁹ Para la denegación del TTIP, *vid.*: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>

⁴⁵⁰ CE (2015): *Op. Cit.*

(...) aprovechar el potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea”⁴⁵¹ (párrafo 46). Su propuesta inicial era una solicitud de reforma de la ICE.⁴⁵²

Abierta a la firma de los eurodiputados hasta finales de 2016, encontramos también la Declaración por Escrito sobre la evaluación del impacto del Reglamento sobre la ICE.⁴⁵³ Aunque se trate de un instrumento parlamentario de alcance menor,⁴⁵⁴ es sintomático del sentir respecto del instrumento. Señala como "estudios y cifras recientes han demostrado que la ICE ha tenido un éxito escaso" y pide a la Comisión que considere: 1) evaluar la ICE, tomando en cuenta los problemas prácticos, logísticos y jurídicos que plantea el proceso de reunir y validar las firmas, los costes y los beneficios relacionados con la aplicación del proceso, las barreras lingüísticas y culturales y las medidas para concienciar sobre su existencia; 2) mejorar la ICE como un instrumento de ayuda para establecer la agenda de la Unión y mejorar la calidad del debate sobre temas de interés público; y 3) determinar nuevos mecanismos por los cuales los ciudadanos puedan involucrarse directamente en el proceso de toma de decisiones de la UE.

La ICE surge en la fase final de los debates de la denominada “Convención”, órgano encargado de la redacción del proyecto constitucional de la UE, de forma algo inesperada si bien eclipsada por las principales previsiones del texto constitucional.

⁴⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO (6 de julio de 2016): *Resolución sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0312&language=ES&ring=P8-RC-2016-0885>

⁴⁵² Párrafo 47 de la Propuesta de Resolución sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017 del Grupo S&D <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bMOTION%2bB8-2016-0893%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>

En este mismo sentido, sería rechazada la enmienda n. 39 de la GUE, que “Pide a la Comisión que presente una propuesta de revisión de la Iniciativa Ciudadana Europea basada en las conclusiones del próximo informe de aplicación del Parlamento Europeo” (nuevo párrafo 43 quater); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bAMD%2bP8-RC-2016-0885%2b037-046%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

⁴⁵³ PARLAMENTO EUROPEO (12 de septiembre de 2016): *Declaración por Escrito presentada de conformidad con el art. 136 del Reglamento del Parlamento, sobre la evaluación del impacto del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bWDECL%2bP8-DCL-2016-0087%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

⁴⁵⁴ De conformidad con el art. 136, aparts. 4 y 5, del Reglamento del Parlamento, cuando una declaración haya recogido la firma de la mayoría de los diputados que integran el Parlamento, se publicará en el acta con los nombres de los firmantes y se transmitirá a sus destinatarios, sin tener no obstante efecto vinculante para el Parlamento.

Antes de la Convención, la idea aparece en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam (1996/97) propuesta por los entonces Ministros de AAEE de Austria e Italia, SCHÜSSEL y DINI, respectivamente. En la misma época, surgen propuestas desde el Parlamento Europeo y ONGs con base en Bruselas (*Initiative and Referendum Institute Europe* o *Democracy International*). En todo caso, su reconocimiento no se produce como consecuencia de una amplia demanda popular si no a raíz de las reivindicaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil que recibirían el apoyo de ciertos miembros de la Convención.⁴⁵⁵

Debido al resultado negativo de los referéndums de ratificación del Proyecto de Tratado Constitucional en Francia y Holanda en 2005, su puesta en marcha se vería interrumpida hasta la ratificación del subsiguiente Tratado de Lisboa. Conforme al Reglamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO L 65 de 11.3.2011, p. 1), su efectiva entrada en vigor se produce en abril de 2012.

En sus orígenes era considerada como una de las principales innovaciones del Tratado de Lisboa,⁴⁵⁶ llegando a reconocerse en ella una “tercera legitimación democrática” de la UE junto a la de Parlamento y Consejo.⁴⁵⁷ Aún sin tantas expectativas, la coincidencia era prácticamente unánime en cuanto a sus potenciales virtudes a la hora de mejorar la relación entre instituciones y ciudadanos europeos, su capacidad de escrutinio y la europeización del debate político y la solidaridad transeuropea.⁴⁵⁸

Como describe BILBAO UBILLOS, con el reconocimiento a los europeos de derechos de participación política “se trata de reforzar su sentimiento de ciudadanía, de pertenencia a la UE, y su responsabilidad como actores protagonistas del proceso político. A la participación electoral se suman las múltiples vías abiertas para hacer posible una participación más directa en la formulación de las políticas comunitarias” en tanto contribuyen al objetivo “de refrescar el circuito democrático, de oxigenar el

⁴⁵⁵ Para una visión completa de los antecedentes de la ICE, *vid.*: KAUFMANN, B.: *Transnational “Babystep”: The European Citizens’ Initiative*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): *Op. Cit.*, pp. 228-242; o BILBAO UBILLOS, J. M. (2011): *Op. Cit.*

⁴⁵⁶ KACZYŃSKI, P. M. *et altri* (2010): *Op. Cit.*

⁴⁵⁷ AUER A. (2005): *Op. Cit.*

⁴⁵⁸ *Vid.* VENTURA, L. (2010): *Op. Cit.* BEST, E. y LAMBERNON, F. (2011): *Citizens Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress?* EIPA. Maastricht. STRATULAT, C. y EMMANOULIDIS, J. A. (2012): *Op. Cit.*

sistema político y frenar el alarmante alejamiento de los ciudadanos.”⁴⁵⁹ Al tiempo que concede a la ICE una valoración “sobriamente positiva”⁴⁶⁰, no cree que pueda hablarse “de un antes y un después de la entrada en escena de la ICE. O de un cambio radical en la forma de hacer política en la UE. Albergó serias dudas incluso sobre la virtualidad de esta nueva herramienta para revertir la tendencia al progresivo distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones europeas. No va a ser fácil involucrar a ciudadanos de diferentes países en un proyecto común.”

VIEDMA LOZANO afirma que la experiencia de recogida de firmas de forma electrónica resulta positiva, aumentando la participación ciudadana ya que “abre un camino para potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma eficiente, con pocos gastos y con la reducción del impacto medioambiental.” Si bien alerta que “sería muy deseable que existiera una mayor difusión de los sistemas de verificación disponibles en cada momento y la normalización de los estándares exigibles para garantizar que se cumplen y dar un mismo tratamiento a todos los usuarios.”⁴⁶¹

3. Modelos intermedios: Holanda y Polonia

Los modelos de ILP de Holanda y Polonia ofrecen algunos resultados reseñables pero, a la vista de determinadas trabas presentes en sus respectivos procedimientos, no cabe considerarlos como plenamente eficientes. A partes iguales, las propuestas son objeto de un tratamiento parlamentario completo o bien rechazadas por razones de tipo formal o material que hacen sus modelos se asemejan a los fallidos de España e ICE.

⁴⁵⁹ BILBAO UBILLOS, J. M. (2011): *Op. Cit.*, p. 57.

⁴⁶⁰ *Ibidem.*, p. 98.

⁴⁶¹ VIEDMA LOZANO, J.L. (2010): *Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares*. Oficina del Censo Electoral, Instituto Nacional de Estadística. p. 4.

Holanda.⁴⁶² En Holanda se han registrado un total de 23 iniciativas (no consta registro de las propuestas iniciadas que no alcanzan las 40.000 firmas requeridas -en 2014 se hablaba de 63 iniciativas iniciadas-).⁴⁶³ De entre ellas, 10 fueron declaradas inadmisibles y 13 fueron admitidas a trámite. Por tanto, un elevado nivel de rechazo de propuestas planteadas ante la Cámara una vez recabado el total de firmas necesarias, lo que ofrece una consideración intermedia de su funcionamiento empírico, por otra parte, equivalente a la de la valoración que realizamos para este caso a nivel de su configuración jurídica.

De manera similar al caso de España, nos encontramos con que trámites preliminares de admisibilidad formal dan al traste con muchas de las iniciativas presentadas, con el agravante de que, en este caso, se produce una vez recabadas las firmas. Ahora bien, más de la mitad de las iniciativas son objeto de debate parlamentario habiendo resultado en nueva legislación en dos casos: mejor diagnóstico y tratamiento de la enfermedad de Lyme y muerte digna, acaso por el impacto sociopolítico del tema. Una tercera propuesta sobre información médica ha recibido el apoyo de la mayoría de la cámara pero sin que se alcanzase un acuerdo sobre su posterior desarrollo.

Al hilo de estas dos iniciativas, destacan las propuestas referidas a los servicios de salud, junto con otras varias sobre cuestiones laborales y protección de animales. Otras más puntuales tratan sobre el sistema educativo, energía o política internacional (muro de Israel), materia habitualmente excluida del objeto de la ILP.

En los últimos tiempos, como vemos para otros casos, surgen iniciativas reflejo del descontento ciudadano con las instituciones de representación democrática, como la relativa a la delegación de poderes a la UE o la que trata sobre la mejora del sistema bancario y monetario. Conforme a la opinión pública holandesa, la ILP no resulta efectiva a la hora de trasladar al Parlamento propuestas ciudadanas y convertirlas en nueva legislación.⁴⁶⁴

⁴⁶² Informaciones del Parlamento de Holanda (www.tweedekamer.nl), Departamento de Información (Dienst Informatievoorziening) (Mr. LEEFLANG) y de la asociación “Meer Democratie” (“Más Democracia”) (www.meerdemocratie.nl).

⁴⁶³ DE GELDERLANDER (Holanda), (23 de enero de 2014): *Burgerinitiatief zelden succesvol*. <http://www.gelderlander.nl/algemeen/binnenland/burgerinitiatief-zelden-succesvol-1.4187432> o DE VERDIEPING TROW (Holanda), PEULEN, M. (3 de abril de 2014): *Burgerinitiatief strandt keer op keer* in *Kamer*. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3627650/2014/04/03/Burgerinitiatief-strandt-keer-op-keer-in-Kamer.dhtml>

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

Polonia.⁴⁶⁵ El mecanismo surge en el marco de la redacción de la Constitución de 1994, como estrictamente vinculado a su propia elaboración en tanto que solución temporal por la que 500.000 electores podían plantear propuestas al texto constitucional. Aparecería posteriormente recogido en 6 de los 7 borradores de Constitución, esto es, en todos excepto en la propia propuesta de origen ciudadano.⁴⁶⁶

A pesar de su breve experiencia en el uso de la ILP, desde que entrara en vigor en 1999 se han presentado más de 150 iniciativas ante la *Sejm* (Parlamento). En perspectiva comparada, se trata de un importante número de iniciativas para tan breve espacio de tiempo, a su vez, cristalizando en más leyes que la media. Sin embargo, como sucede para el caso de Holanda, el mecanismo falla por el excesivo número de propuestas rechazadas de manera preliminar, además de por la deficiente toma en consideración del conjunto de las propuestas finalmente planteadas.

Del total de ILPs puestas en marcha (153), solo 68 alcanzaron a cumplir con los requisitos de forma y firma de las que 55 serían llevadas al Parlamento y 14 serían transformadas en nueva legislación (ver tabla en Anexo). Apenas un 10% cumplen con todas las exigencias formales en el momento de presentar la propuesta, como denuncian también RYTEL-WARZOCHA⁴⁶⁷ y KAUFMANN.⁴⁶⁸

Si bien para IDEA⁴⁶⁹ ninguna de las iniciativas trasladadas al Parlamento (20 en aquel momento) habría sido completamente rechazada y muchas implementadas en forma de enmiendas, desde 2008 se pone de relieve un cierto cambio de actitud política, con varias propuestas en rechazadas en primera lectura.⁴⁷⁰ Se refiere además, como vimos en el caso de Argentina y Bolivia, la posibilidad de que los promotores ciudadanos opten por convencer a 15 diputados de presentar una propuesta como suya.⁴⁷¹

⁴⁶⁵ Informaciones facilitadas desde la Oficina de Comunicación de la *Sejm* por la responsable RUSSOCKA (www.sejm.gov.pl). Agradecer a Kamilla GOLONKA y Fraciszek ŁABNO por su ayuda con este caso.

⁴⁶⁶ RYTEL-WARZOCHA, A. (2012): *Op. Cit.*, p. 212.

⁴⁶⁷ *Ibidem.*, pp. 217 y 220.

⁴⁶⁸ Cfr. KAUFMANN, B. (2010): *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*. Fundación Verde Europea e IRIE, Bruselas, p. 62.

⁴⁶⁹ IDEA (2008): *Op. Cit.*, p. 90.

⁴⁷⁰ Cfr. RYTEL-WARZOCHA, A. (2012): *Op. Cit.*, p. 224.

⁴⁷¹ *Ibidem.*, p.226

No parece garantizado el carácter verdaderamente ciudadano del mecanismo, siendo las organizaciones sociales y políticas las que utilizan el instrumento al servicio de sus propios intereses, con lo que las iniciativas distan de ser propuestas auténticamente ciudadanas, desnaturalizando su objetivo original.⁴⁷² Se registran al menos dos usos por partidos políticos, de 2000, en el marco de sus respectivas campañas electorales.

Un informe de 2012 del *Instytut Spraw Obywatelskich* (INSPRO) (“Instituto de Asuntos Civiles”)⁴⁷³ señala que los principales obstáculos se encuentran en los requisitos formales del formato de propuesta de ley y el escaso margen de tiempo facilitado para subsanar los errores, los requisitos en cuanto a las fuentes de financiación y el umbral de 100.000 firmas en el plazo de 3 meses.

4. Modelos eficientes:

Un último grupo de casos viene constituido por aquellos modelos donde de manera efectiva se produce un tratamiento parlamentario de las iniciativas planteadas, reconocible de manera aparente que real para los casos de Guatemala, Nicaragua, Eslovenia y Finlandia, a la vista del hecho generalizado de que las propuestas resultan desestimadas en primera lectura, aparte de otras limitaciones específicas para cada modelo. Junto a estos, Austria, Letonia y Brasil que, conforme al análisis jurídico precedente, entendemos reúnen una configuración más idónea de cara a la eficiencia de la ILP, junto a los que consideramos también los modelos de Lituania y Portugal.

4.1. Aparente: Guatemala, Nicaragua, Eslovenia y Finlandia

Guatemala. En Guatemala nos encontramos con un procedimiento referido de manera exclusiva a la reforma constitucional. Conforme a las informaciones

⁴⁷² *Ibidem*, p. 225 y RYTEL-WARZOCHA, A.: *The Popular Initiative in Poland*. En *Mehr Demokratie e.V., Democracy International* (2006), p. 21.

⁴⁷³ *Instytut Spraw Obywatelskich* (INSPRO): <https://obywateledecyduja.pl/?s=inicjatywa+obywatelska&searchsubmit=true&searchsubmit>

facilitadas desde el Congreso de la República,⁴⁷⁴ constan registrados cinco procedimientos ciudadanos iniciados, todos ellos tomados en consideración si bien ninguno transformado en nueva legislación.

Conforme a la previsión del art. 277 de la Constitución de Guatemala, el Congreso se ocupa de las ICRC sin demora, ahora bien, sin participación de los proponentes y conforme a un único trámite que plantea dudas en cuanto a la profundidad de la toma en consideración. Si bien todas ellas recibieron tratamiento parlamentario en el plazo de pocos días, inmediatamente después de su registro, todas ellas resultaron asimismo desestimadas tras esa primera toma en consideración.

Como vimos para el caso de las ICRC de Perú, más allá de los problemas procedimentales que pone de manifiesto LOZANO TELLO,⁴⁷⁵ no parece que las particularidades de la normativa constitucional la hagan apta para este tipo de iniciativas ciudadanas.

Por otra parte, la mayoría de las propuestas guatemaltecas responden a cuestiones de estructura institucional (prohibiciones para optar al cargo de Presidente o Vicepresidente, limitación de cargos electos y de mandatos para la reelección, etc.) que percibimos como alejadas del interés ciudadano.

Como excepción temática, cabe referir la primera ICRC, de 1997, planteada por representantes de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinka a fin de incorporar el reconocimiento a los pueblos indígenas. La propuesta más ambiciosa y que mayor respaldo obtendría (73.193 firmas), sería la presentada en 2009 a instancias de proReforma - Asociación Civil Pro Reforma del Estado por medio de una Constitución de Principios, como todas, desestimada tras un único debate.

Si bien el mecanismo encuentra como límite material el Capítulo I del Título II de la Constitución y su art. 278, resulta asimismo reformable con el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente dentro del plazo máximo de 120 días, posibilidad que no se ha planteado en la práctica.

⁴⁷⁴ Congreso de la República de Guatemala, Unidad de Acceso a la Información Pública y Dirección Legislativa (Lcdas. ROSALES y ANTILLÓN), facilitadas por Resolución n. 138/2016 y 336/2016, de abril y julio de 2016.

⁴⁷⁵ LOZANO TELLO, J. G. (2015): *Op. Cit.*

Nicaragua. ⁴⁷⁶ La información de la Asamblea Nacional es precisa a la hora de informar sobre la relación de Iniciativas Ciudadanas de Ley presentadas, 12 en total, si bien no consta un registro de aquellas iniciativas que no han cumplido los requisitos necesarios para su presentación. Aunque con resultados notables, el procedimiento parlamentario adolece de una inadecuada participación de los promotores, cayendo en dilaciones resultado de un tratamiento de la ILP conforme al procedimiento ordinario.

El registro parlamentario se ve salvaguardado por la previsión garantista del art. 186 LO del Poder Legislativo, conforme a la que las iniciativas son presentadas ante Primer Secretaría de la Asamblea a fin de revisar la documentación y/o requisitos establecidos y hacer las recomendaciones oportunas a fin de subsanar los posibles fallos formales y dar inicio al proceso de formación de la ley. En contradicción con esta previsión, la práctica parlamentaria plantea algunos interrogantes por la previsión de caducidad del art. 108 LO del Poder Legislativo que establece que “las iniciativas no dictaminadas y no sometidas a debate en la legislatura de presentación o en la siguiente por falta de impulso de los suscriptores de ésta o por los Diputados y Diputadas ante la Asamblea Nacional, caducará su proceso de formación de la ley y se enviará al archivo legislativo.” De manera tal que, una vez introducidas en Agenda Base, en ocasiones las iniciativas se dejan “morir” por falta de impulso.

Conforme a la Ley 269/1997 de Iniciativa Ciudadana de Leyes, derogada por la actual Ley 475/2003 de Participación Ciudadana, se registra una única iniciativa de 1999 sobre la Ley de Minas, archivada por entender corresponde con la Ley Especial 387/2001 sobre Explotación y Explotación de Minas.

La reforma de 2003 daría impulso a la institución resultando en sus primeras transformaciones en legislación como la Ley General de Aguas Nacionales (de noviembre de 2003, aprobada el 15 de mayo de 2007) y la Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua (de diciembre de 2003, aprobada el 24 de septiembre de 2009). Resultando también en desarrollo legislativo, le seguirían la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad (de marzo de 2009, aprobada el 13 de abril de 2011) y la Ley de Pensión Reducida por Vejez para las

⁴⁷⁶ Informaciones de Primer Secretaría de la Asamblea Nacional de Nicaragua (www.asamblea.gob.ni), Oficina de Acceso a la Información Pública de la Oficina de Participación Ciudadana y Seguridad Alimentaria (analistas OLIVAS y ROMERO).

Personas Aseguradas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (de abril de 2015, aprobada al mes siguiente, 12 de mayo de 2015).

Introducidas en la Agenda Base de la Cuarta Sesión de la XXXI Legislatura de 20 de octubre de 2015, y pendientes de decisión al respecto, cabe referir: la Ley de Reforma y Adición a la Ley 582 General de Educación (de 19 de diciembre de 2012); la Ley de Seguridad Social (de 20 de febrero de 2013) y la Ley Especial para la Interrupción del Embarazo por Causas de Salud (de 6 de octubre de 2015). Que no han sido remitidas a consulta a ninguna comisión permanente.

Se presentarían sin éxito la Ley de Equidad de Régimen salarial para funcionarios públicos acorde con la realidad socioeconómica del pueblo nicaragüense de 20 de agosto de 2004, archivada por corresponder a la Ley 530 de Regulación Salarial de los Funcionarios Públicos de mayor jerarquía del Estado; la Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia, de agosto de 2010 (archivada por caducidad en octubre de 2012); la Ley Especial de Restitución de Derechos de los Militares en Retiro y la Ley de Derechos de las Víctimas de Guerra (de enero y agosto de 2011, respectivamente, archivadas ambas por caducidad en enero de 2013).

Por otra parte, la Ley de participación ciudadana 475 de 19 de diciembre de 2003 estipula, junto a la ILP, los denominados “Consejos Nacionales Sectoriales” (art. 38 y ss.) en tanto que “espacios de convergencia sectorial entre el Estado de Nicaragua y la sociedad”, “para la formulación de políticas públicas sectoriales como apoyo al Poder Ejecutivo”. Sin embargo, no hemos podido obtener información alguna en cuanto a la posible efectividad de este resorte alternativo de participación ciudadana.

Eslovenia.⁴⁷⁷ Desde la aprobación de la Constitución de Eslovenia en 1991, se presentaron 19 propuestas legislativas sobre la base de la iniciativa ciudadana de las que 3 han sido transformadas en nueva legislación. La mayor parte del conjunto de iniciativas (14 del total de 19), surgen a partir de 2005. Las 5 restantes corresponden a los años 1993/94 (4 de ella anteriores a la aprobación de la Ley de Referéndum y la Iniciativa Ciudadana de marzo de 1994).

⁴⁷⁷ Informaciones de la Asamblea de Eslovenia (www.dz-rs.si) y Oficina de Atención Ciudadana, disponibles en esloveno en la Web del Parlamento: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/mediji/vprasanjaNovinarjev/vprasanjeNovinarjaInOdgovorNanj/02a7204c-9695-4539-94d5-e950170c6fad/> (agradecer a Nataša VRHOVEC su ayuda en relación con este caso).

Se planteó entonces la cuestión de si la iniciativa ciudadana era posible sobre la sola base del art. 88 de la Constitución. De acuerdo con la opinión de la Secretaría de Legislación y Asuntos Jurídicos de 27 de mayo de 1993, la disposición constitucional es clara si bien carente de disposiciones para definir la puesta en marcha del mecanismo, requiriendo de una descripción más detallada y editada por la ley. En aquel momento, con el fin de evitar complicaciones de procedimiento, miembros individuales de la Asamblea Nacional confirmaron las propuestas figurando como co-iniciadores de las mismas (una solución similar al modelo existente en Brasil).

Se observa, por tanto, una cierta intermitencia en el uso ciudadano del mecanismo (durante los mandatos 1996-2000 y 2000-2004, no fue presentada ninguna ILP), y cuando se utiliza suele desestimarse en primera lectura. Constan tentativas de otras iniciativas que, infructuosas en la recogida de firmas, no constan en el registro oficial.

De las tres iniciativas aprobadas, la primera corresponde al grupo de propuestas de 1993 -anterior a la regulación del mecanismo- y se refiere a los daños ocasionados por los intereses de demora. En mayo de 1993, la Cámara de artesanía y pequeña empresa de Eslovenia presenta la propuesta acompañada de 6.683 firmas. Nada SKUK, miembro de la Asamblea, firma la propuesta como co-iniciadora de la misma. De acuerdo con la decisión de la Asamblea Nacional, la propuesta legislativa para la segunda lectura fue preparada por el Gobierno de Eslovenia en colaboración con la Cámara de artesanía y pequeña empresa de Eslovenia. Dos años más tarde, en febrero de 1995, la Asamblea Nacional aprobó la ley correspondiente.⁴⁷⁸

La siguiente iniciativa en ser aprobada, del año 2005, primera de la segunda oleada, corresponde al ámbito tributario, una de las materias habitualmente excluida del ámbito de competencia de la ILP. Se trata de la ley que modifica el impuesto sobre la renta.⁴⁷⁹ Nuevamente, diez años después, una tercera iniciativa ha resultado aprobada, sobre enmiendas y adiciones a la ley sobre el salario mínimo, de finales de 2015 y pendiente de publicación al momento de escribir estas líneas.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Para más información, en esloveno: <http://imss.dz-rs.si/imis/79a14e4873bec70926b1.pdf>

⁴⁷⁹ Para más información: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1256FCE002A313C&db=kon_zak&mandat=IV

⁴⁸⁰ Para más información:: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12580370033866E&db=kon_zak&mandat=VII

Entre los promotores del primer grupo de propuestas de 1993-94, encontramos sindicatos y asociaciones y como excepción, en tanto que promotor individual, a José SKETA,⁴⁸¹ de quien hemos referido sus observaciones, experiencias, opiniones y sugerencias sobre el proceso de la ILP, en las que pone de manifiesto ciertos problemas y dificultades que van desde asegurar que los votantes cuenten con información completa sobre el contenido de la iniciativa y sobre el propio procedimiento de expresión de apoyo a la misma, pasando por los altos costes de difusión o de mera impresión y distribución del contenido y sus formularios, hasta la problemática de la distancia a la sede de la autoridad competente donde se debe manifestar la expresión de apoyo donde, por otra parte, los empleados públicos suelen estar ocupados en otras tareas -lo mismo que a nivel municipal a la hora de suministrar información a los votantes-, unido al problema que genera el que se deba acudir a estos centros públicos para la protección de datos personales.

En la legislatura, 2011-2014, con siete iniciativas registradas, el mecanismo entra en aparente eclosión con casi tantas iniciativas como las ocho de los 20 años anteriores. Ninguna de ellas daría en nueva legislación, siendo rechazadas sin excepción para “lectura adicional”. Abordaban cuestiones relacionadas con la salud (ley de asistencia personal y ley de tratamiento), la educación (ley de becas), la economía (ley de estabilidad financiera), el cannabis, la residencia principal o la ley electoral. En la actual legislatura 2014-2018, aparte de la iniciativa aprobada, han sido rechazadas otras dos sobre cuestiones recurrentes: tierras de cultivo y bosques y reforma del impuesto sobre la renta. Una cuarta, sobre transparencia pública y rendición de cuentas del poder judicial, está pendiente de tratamiento parlamentario.

Por lo que se refiere a los promotores, de manera similar a los casos de Colombia, Letonia (sd) y Lituania, la legitimación de los partidos políticos puede desnaturalizar el sentido del mecanismo. La nueva iniciativa aprobada puede servir de estímulo a la hora de consolidar el mecanismo.

⁴⁸¹ REPÚBLICA DE ESLOVENIA (2004): *Op. Cit.*

Finlandia.⁴⁸² Conforme a la plataforma electrónica del Ministerio de Justicia: www.kansalaisaloite.fi, se contabilizan un total de 565 iniciativas de las que 525 no alcanzaron el requisito de las 50.000 firmas, 25 permanecen abiertas, 1 está pendiente de comenzar (1.1.2017) y otras 14 concluyeron con éxito esta fase.

Con todos los apoyos obtenidos de manera tradicional -en papel-, la *Eduskunta* (Parlamento): www.eduskunta.fi, registra otra iniciativa más, la primera de todas, sobre la Ley de Protección de los Animales. Esta propuesta, como la práctica totalidad de las planteadas -con una sola excepción parcial-, resultaría rechazada por la Cámara. Las iniciativas reciben tratamiento parlamentario sin la práctica participación de los promotores en el proceso, se plantean asimismo dudas en cuanto a la profundidades de dicha toma en consideración, por otra parte, objeto de dilaciones que producen que la mitad de las iniciativas permanezcan aún pendientes de tratamiento, sumado al hecho de que los promotores carecen de soporte alguno de registro o apoyos de naturaleza material o técnica.

En 6 de los 7 casos objeto de análisis parlamentario, la propuesta sería enviada a la Comisión especializada correspondiente para, conforme a sus sugerencias, pasar a ser rechazadas en Pleno. En varios casos, este rechazo se debe a cuestiones de forma.

La iniciativa con mayor repercusión, con 166.851 firmas, sería la del matrimonio de personas del mismo sexo que, tras año y medio de procedimiento desde el inicio de la recogida de firmas el 19 de marzo de 2013, resultaría finalmente transformada en ley el 28 de noviembre de 2014.⁴⁸³ La ley entrará en vigor el 1 de marzo de 2017. Técnicamente, se rechazan dos de las tres peticiones incluidas en la propuesta, añadiéndose una resolución para que el Gobierno prepare propuestas similares.

En sentido opuesto a esta, con 106.195 firmas de apoyo (la segunda de mayor alcance), se inició el 29 de marzo de 2015 una iniciativa a favor del matrimonio como una unión entre hombre y mujer y el derecho del menor a contar con un padre y una

⁴⁸² Informaciones del Ministerio de Justicia, Unidad de democracia y derechos fundamentales (Dra. KESKI-HAKUNI) y Servicio de Información de la Librería del Parlamento (Dra. KIPINOINEN). Agradecer a Tuomas NIRKKONEN y Lauri OUVINEN su ayuda en este caso.

⁴⁸³ UNIVERSITY OF OXFORD, LEHDONVIRTA, V. (28 de noviembre de 2014): *Finnish decision to allow same-sex marriage "shows the power of citizen initiatives"* <http://blogs.oxi.ox.ac.uk/policy/finnish-decision-to-allow-same-sex-marriage-shows-the-power-of-citizen-initiatives/>

madre.⁴⁸⁴ Esta contrainiciativa entraba en sede parlamentaria el 22 de junio de 2016, pendiente aún de su correspondiente toma en consideración.

Conforme a las informaciones de la *Eduskunta*, aunque rechazadas formalmente, estima que propuestas anejas fueron adoptadas en el caso de las ILPs de 2014 de modificación de la ley de energía y del código penal por conducción bajo los efectos del alcohol.

Entre el resto de propuestas que superaron la barrera de las 50.000 firmas, se encuentran asuntos de índole variada. La última registrada se refiere a la revalorización de las pensiones, si bien destacan los asuntos vinculados con maternidad, aborto y derechos del niño, con cuatro propuestas.

En varios casos abordan modificaciones del código penal, una materia en ocasiones excluida del ámbito temático de las ILP, en particular, en AL. Este es el caso de la que se refiere a la deportación de extranjeros culpables de delitos penales, única propuesta que obtiene todas las firmas electrónicamente.

Se abordan también asuntos laborales (prohibición de los contratos de 0 horas, con un mínimo de 18 horas a la semana en los contratos a tiempo parcial y definición del tiempo de trabajo)⁴⁸⁵, educativos (lengua sueca materia optativa en todos los niveles de la educación y sobre la ley de propiedad intelectual) y otros que podemos vincular al descontento con las instituciones y la UE (organización de un referéndum sobre la pertenencia a la zona euro).⁴⁸⁶

Al poco de la entrada en funcionamiento del mecanismo, organizaciones en apoyo de las iniciativas populares, como *Avoim ministeriö ry* (“Ministerio Abierto”), acusan al parlamento de ralentizar este tipo de procedimientos. Las críticas surgían de la constatación de que ninguna de las 6 iniciativas que en aquel momento cumplían con

⁴⁸⁴ UUTISET (Finlandia) (19 de julio de 2015): *Petition opposing gay marriage reaches 50,000 target* http://yle.fi/uutiset/petition_opposing_gay_marriage_reaches_50000_target/8165572

⁴⁸⁵ UUTISET (Finlandia) (7 de mayo de 2015): *Citizens' initiative opposing zero-hour contracts to go before MPs* http://yle.fi/uutiset/citizens_initiative_opposing_zero-hour_contracts_to_go_before_mps/7977791

⁴⁸⁶ UUTISET (Finlandia) (15 de noviembre de 2015): *Citizens' initiative on referendum to exit euro makes it to Parliament* http://yle.fi/uutiset/citizens_initiative_on_referendum_to_exit_euro_makes_it_to_parliament/8456855

los requisitos para su toma en consideración parlamentaria había conseguido prosperar.⁴⁸⁷

Las críticas continúan arreciando a inicios de 2016 a la vista de las más de 450 iniciativas puestas en marcha con apenas un único punto de inflexión.⁴⁸⁸ Desde *Avoim ministeriö ry* apuntan a la necesidad de revisar el sistema por cuanto que consideran que resulta demasiado rígido el que una propuesta ciudadana reciba el mismo tratamiento parlamentario que, por ejemplo, una iniciativa promovida desde el Gobierno. Señalan la necesidad de un trabajo más estrecho con los promotores al interior de las Comisiones parlamentarias, a fin de asegurar la mejor adecuación técnica de las propuestas de manera tal que no puedan ser rechazadas por defectos de forma.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia apunta la importancia de las campañas promocionales entorno a las ILP propuestas, desde la perspectiva de que muchas buenas iniciativas no llegan a prosperar por este hecho.⁴⁸⁹

4.2. Real: Austria, Letonia, Lituania, Portugal y Brasil.

Por último consideramos aquellos modelos que ofrecen un uso más eficiente del mecanismo de la ILP tanto desde la perspectiva empírica como jurídica. Estos son los casos de Austria, a quien corresponde la incorporación del mecanismo en 1920, junto con los modelos más recientes de Letonia, Lituania, Portugal y Brasil.

⁴⁸⁷ UUTISET (Finlandia) (13 de octubre de 2014): *All six citizen's initiatives have failed - activists accuse Parliament of intentionally slowing the process* http://yle.fi/uutiset/all_six_citizens_initiatives_have_failed_activists_accuse_parliament_of_intentionally_slowing_the_process/7525779

⁴⁸⁸ UUTISET (Finlandia) (21 de enero de 2016): *Nearly 4 years of citizens' initiatives: Just one breakthrough in over 450 proposals.* http://yle.fi/uutiset/nearly_4_years_of_citizens_initiatives_just_one_breakthrough_in_over_450_proposals/8613766

⁴⁸⁹ *Ibidem.*

Austria.⁴⁹⁰ Se han iniciado un total del 38 ILP (*Volksbegehren*), todas ellas objeto del correspondiente tratamiento parlamentario (excepto las 5 que no alcanzan el umbral de firmas), 6 transformadas en nueva legislación. En al menos 3 ocasiones de 1996, 1999 y 2002, las propuestas no alcanzaron el umbral de las 10.000 firmas previas.⁴⁹¹

Con anterioridad a estas, GIESE⁴⁹² registra una iniciativa de 1931 sobre el seguro de desempleo y otras previsiones para inválidos y ancianos, que no llegaría a ser tomada en consideración por dudas en cuanto al proceso de recolección de firmas. Un segundo intento, de 1947, para la legalización de la profesión de naturópata, sería rechazado también en el registro por problemas en la regulación del instrumento.

Entre las transformadas en legislación, las tres primeras propuestas, de 1964 y 1969 (2), respectivamente sobre la TV pública de Austria,⁴⁹³ la semana laboral de 40 horas⁴⁹⁴ y la supresión del año 13 en la escuela.⁴⁹⁵ Más recientes: la ley de bienestar animal (1996),⁴⁹⁶ la de derechos de maternidad (1999, adoptada en 2004)⁴⁹⁷ y la del máximo de 25 alumnos por aula (2001). Otras dos iniciativas tuvieron asimismo un cierto impacto, como la “Konrad Lorenz” (1985) para una norma constitucional sobre medioambiente, energía y empleo y contra la construcción de un planta energética (que finalmente daría lugar al establecimiento de un parque nacional) y otros cambios menores en la legislación fruto de la propuesta contra la ingeniería genética de 1997.

Si bien la administración debe de actuar conforme al principio de neutralidad, este no aplica para el gobierno federal, los representantes parlamentarios u otros cuerpos políticos del estado (si bien no se permiten las campañas negativas).⁴⁹⁸ De esta manera, más allá de las iniciativas transformadas en legislación, destacan los efectos

⁴⁹⁰ Informaciones del Parlamento de Austria (www.parlament.gv.at), servicio de atención al ciudadano (Sra. KÖNIG) y del Ministerio del Interior. Datos disponibles en su página Web: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx

⁴⁹¹ SHÄFFER, H. (2004): *Ubre die “Schwäche” des Volksbegehrens in Österreich*. En HAMMER, M. SOMEK, A. STEKZER M. y WEICHSELBAUM, B. (eds.) (2004): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – Festschrift Öhlinger*. WUV, Viena, pp. 412-433.

⁴⁹² Cfr. GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, pp. 184-185.

⁴⁹³ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XI/I/00544/imfname_328749.pdf

⁴⁹⁴ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XI/I/01327/imfname_313172.pdf

⁴⁹⁵ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XI/I/01340/imfname_313254.pdf

⁴⁹⁶ <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/00171/index.shtml>

⁴⁹⁷ <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/00001/index.shtml>

⁴⁹⁸ GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 180.

indirectos que este tipo de propuestas generan a la hora de trasladar un asunto a la agenda pública, al tiempo que forzando a los representantes políticos a manifestar su opinión al respecto, con efectos electorales (el denominado *ballot proposition spillover* al que se refiere LISSIDINI)⁴⁹⁹ y de renovación de las élites políticas del que habla DUVIVIER,⁵⁰⁰ al haber contribuido a acelerar el relevo en el gobierno o a impulsar la creación de nuevos partidos políticos.

En esta línea, en marzo 2006, más de 250.000 austríacos suscribieron una ILP iniciativa del conservador Partido de la Libertad para solicitar la celebración de un referéndum sobre la posible entrada de Turquía en la UE como Estado miembro. Esta situación daría lugar al anuncio del Primer Ministro de que un referéndum tendría lugar en caso de que el asunto entrase de manera formal en la agenda comunitaria.⁵⁰¹

Se considera que el éxito de las primeras 3 iniciativas surge en parte del no aparecer como vinculadas a ninguna organización política, lo que pone de relieve la importancia esencial del carácter ciudadano del instrumento como desvinculado del debate político gobierno-oposición. Sin embargo, con posterioridad, su función ciudadana aparece como frecuentemente usurpada por las organizaciones políticas.

Hasta 1988, cuando era legalmente posible, muchas de las iniciativas eran directamente impulsadas por los partidos políticos de oposición. Tras esa fecha, pasan a iniciarlas de manera “indirecta”, reconocible en varios casos. A partir de esa fecha, las propuestas dejan de requerir de carácter formulado.

GIESE⁵⁰² registra entre los efectos de esta “usurpación” del instrumento por parte de los partidos políticos su función a la hora de solventar disputas políticas entre el gobierno y la oposición, actuando también a forma de “test” entre campañas electorales, a la hora de sondear al electorado en torno a determinadas propuestas, asimismo, con una cierta función movilizadora.

Se considera la principal falla del mecanismo. Ahora bien, sindicatos, organizaciones ecologistas u de otro tipo (estudiantes, familias, etc.), se cuentan asimismo entre los

⁴⁹⁹ LISSIDINI, A. (2011): *Op. Cit.*, p. 31.

⁵⁰⁰ DUVIVIER, K. K. (2007): *Op. Cit.*

⁵⁰¹ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/bleib_frei/start.aspx

⁵⁰² GIESE, K. (2012): *Op. Cit.*, p. 187.

promotores de estas iniciativas; incluso un promotor individual puso en marcha de manera exitosa una de las propuestas en 2002.

Si bien se trata del instrumento de participación ciudadana que cuenta con un mayor uso a nivel federal (sólo se han producido dos referéndums en el país), pasados cerca de 100 años de su estandarización en la Constitución de Austria de 1920, aparecen como innovación las denominadas “Iniciativas Parlamentarias Ciudadanas” (*Bürgerinitiative*), desarrolladas de acuerdo con el art. 100 Reglamento del Consejo Nacional, con cerca de 500 activaciones.

Conforme a este mecanismo, se puede dar traslado de cualquier asunto de competencia federal -legislativa o ejecutiva-, una vez recabado el apoyo de al menos 500 ciudadanos austriacos mayores de 16 años. Como únicos requisitos, el primer firmante debe de presentar prueba de su residencia habitual y rellenar el formulario disponible en la administración parlamentaria que, a su vez, verifica si está registrado como votante. Acto seguido, es remitida a la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas del Parlamento de Austria.

Uno de los pocos estudios sobre los efectos de este mecanismo corresponde a ROSENBERGER y STADLMAIR.⁵⁰³ Señalan los autores, en fase de realización de otro estudio más amplio, la existencia de casos relevantes en cuanto a sus resultados si bien se requiere aún de una investigación y sistematización empírica. Analizadas 183 de estas *Bürgerinitiative*, 115 fueron trasladadas desde la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas a otras Comisiones especializadas y 143 fueron llevadas al plenario, de las que 128 concluyeron con un “reconocimiento” (*Kenntnisnahme*) y 5 en “resoluciones” (*Entschließung*) base de posibles reformas. Otras 5 estaban en proceso y 44 “perdidas” con el cambio de legislatura.

No constan transformaciones en nueva legislación si bien se entiende que este no es el objeto del instrumento si no más bien a promover el diálogo recíproco entre los ciudadanos y los representantes a fin de influir indirectamente en el desarrollo de las políticas públicas. En este sentido, se reconocen muchas propuestas sobre asuntos medioambientales vinculadas a la agenda del Partido Verde.

⁵⁰³ ROSENBERGER, S. y STADLMAIR, J. (2016): *Op. Cit.*, pp- 68-88.

Letonia.⁵⁰⁴ En el caso de Letonia se distingue un mecanismo semidirecto previsto a nivel constitucional y otro netamente de agenda establecido a nivel del reglamento de la *Saeima* (Parlamento). Ambos se muestran eficientes a nivel empírico por lo que a su toma en consideración a nivel parlamentario se refiere si bien el primero, de carácter semidirecto, presenta algunas carencias desde la perspectiva de los que consideramos como elementos clave para la mayor eficiencia de este tipo de resortes.

Mecanismo constitucional semidirecto. Regulado en el art.78 de la Constitución, con un requisito del 10% de firmas, sin datos oficiales para el período 1918-1940, AUERS⁵⁰⁵ identifica seis iniciativas puestas en marcha de las que cinco alcanzaron el número de firmas necesarias. Una de ellas sería aceptada por el Parlamento y convertida en ley (sobre la dispersión de la tierra tras el final del zarismo), las otras cuatro pasarían a referéndum sin que ninguna alcanzase el quorum necesario (dos sobre las relaciones Iglesia-Estado, otra sobre los controles de nacionalidad y una última a fin de ampliar el sistema de seguridad social).

Para el período que se inicia tras la caída del muro de Berlín, desde 1990 (y hasta 2013), con la reasunción de la Constitución de 1922, se han puesto en marcha 8 nuevas iniciativas. Una adoptada inmediatamente por la Cámara (de enmiendas a la ley de energía), otras tres sometidas a referéndum con resultado negativo (dos de reformas constitucional -para el derecho electoral para proponer la disolución del Parlamento y para la oficialidad del ruso- y otra relativa a la ley de pensiones) y otras cuatro que no consiguieron firmas bastantes (una ley de ciudadanía, otra en materia de educación y otras dos con menor incidencia).

Tras las modificaciones introducidas en 2013 a la norma adoptada en 1994 para la regulación de este mecanismo, no se han producido nuevos intentos exitosos. 10 propuestas fueron rechazadas por la Comisión Electoral Central o devueltas para clarificación conforme al art. 23(4) de la Ley de Referéndums, Iniciativas Legislativas e ICEs.⁵⁰⁶ Otras dos propuestas se encuentran en proceso de recolección de firmas.⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ Informaciones de la *Saeima* (www.saeima.lv), Comisión de Ética, Servicio Jurídico y Centro de Información del Departamento de Relaciones Públicas de la Dirección de Información de la Comisión Electoral Central y de la plataforma www.ManaBalss.lv (Dra. EMERSONE).

⁵⁰⁵ AUERS, D.: *An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012): *Op. Cit.*, p. 55.

⁵⁰⁶ <https://www.cvk.lv/pub/public/31296.html>

Mecanismo indirecto. Conforme a la información oficial, el número de iniciativas presentadas ante la *Saeima* (Parlamento) asciende a 22, de las que 6 han sido transformadas en nueva legislación, 7 se encuentran en tramitación parlamentaria y 9 resultaron rechazadas (1 de ellas por defectos en el proceso de recolección de apoyos), siempre conforme a un minucioso seguimiento parlamentario las propuestas. 10 de las 22 ILP registradas oficialmente son de 2016.

Como complemento a los datos oficiales, la plataforma www.manabalss.lv se refiere a dos propuestas de 2012 previas a la incorporación de la ILP en la legislación parlamentaria: *Abramos el Parlamento!* que sitúan en la base de las reformas adoptadas por la *Saeima* para que las iniciativas con 10.000 firmas sean obligatoriamente incluidas en la agenda parlamentaria. Y una segunda, de menor alcance, para obligar a revelar los beneficiarios de las empresas en alta mar con al menos el 25% de los propietarios ocultos. Otras cuatro iniciativas habrían sido transformadas en legislación antes de completar su proceso de recolección de firmas (STOP ACTA, para una tarifa única para los pasajeros de Riga, de limitación de las drogas sintéticas y de limitación del presupuesto de defensa al 2%).

La *Saeima* no dispone de datos sobre las iniciativas en proceso de recolección de firmas (sin plazo) que, según *manabalss*, de más de 150 propuestas unas 120 permanecen en esta fase. Según indican, puede conllevar entre dos semanas y 3 años.

Si bien la toma en consideración se produce en el plazo previsto de 3 meses, la efectiva implementación de las propuestas puede prolongarse durante más de 2 años. Como vimos, el de Letonia es uno de los pocos modelos donde las propuestas no requieren de carácter formulado (como Austria, Eslovaquia, Holanda y UE), lo que provoca que la tramitación se prolongue a fin de elaborar la propuesta legal.

A diferencia de la práctica unanimidad de casos examinados, para Letonia no se detecta la interferencia de partidos políticos, sindicatos y grandes organizaciones que puedan entrar en la lógica del debate gobierno-oposición. Al contrario, al margen del debate de tipo partidario y electoralista, el mecanismo se muestra como un resorte de carácter eminentemente ciudadano, lo que redundaría en un adecuado tratamiento por parte del conjunto del arco parlamentario en aras del interés general.

⁵⁰⁷ <https://www.cvk.lv/pub/public/31191.html> y <https://www.cvk.lv/pub/public/31154.html>

A nivel temático priman también las propuestas de orientación social, al margen de cuestiones de estructura del estado que vimos para otros casos, centradas en la sanidad y educación pública, alimentación, pensiones o pobreza energética. El estado de las carreteras y la propiedad de la tierra son asimismo cuestiones recurrentes, en muchos casos, vinculadas a la perspectiva fiscal, uno de los ámbitos materiales habitualmente excluidos para las ILP.

En el Anexo se recogen el conjunto de las propuestas iniciadas:

Entre las transformas en legislación se cuentan las iniciativas (6) para establecer sanciones por la ruptura de juramentos solemnes (de 07.06.2012 por la que se enmienda el art. 179 de las Reglamento de la *Saeima*), para la financiación del tratamiento de la hepatitis C (de 9.01.2013, la cobertura médica pasa del 75% al 100%), para introducir un margen de tolerancia en las cámaras de control de velocidad (19.02.2013), para la reducción del IVA del gas y la electricidad (02.11.2015), para unas carreteras sin baches (05.11.2015) y para el tratamiento del cáncer (27.05.2016).

En fase de tramitación parlamentaria, pendientes de elaboración de propuestas legales (todas de 2016), las iniciativas (7) para la revocación del impuesto impuesto inmobiliario sobre la propiedad individual (13.04.2016), sobre propiedad de la tierra (18.04.2016), sobre productos genéticamente modificados (10.05.2016), para alimentos gratuitos en los centros de preescolar (de 03.06.2016, previsto se estudie la propuesta el 01.03.2017), para inspección técnica de las carreteras cada dos años (de 30.08.2016 prevista para el 01.07.2017), para reemplazar el impuesto de carreteras conforme al modelo de Estonia (19.10.2016) y para pensiones sin impuestos (21.10.2016).

Entre las rechazadas, todas ellas conforme al plazo previsto de 3 meses, las propuestas (8) para mantener la moneda nacional (9.04.2013), para reducir el IVA de la comida (20.03.2014), para el voto electrónico (21.08.2014), contra el uso de pieles animales (04.12.14), para la reducción del IVA de la calefacción (17.12.14), para la descriminalización de la marihuana (01.06.2015), contra el cambio horario en invierno (26.10.2015) y contra la restauración de la auténtica plaza de la victoria de Riga (05.05.2016). No cumple con los requisitos de firmas la de pensiones para la policía municipal (20.05.2016).

Lituania.⁵⁰⁸ El Comité Electoral y la *Seimas* registran un total de 23 iniciativas, tres de ellas en proceso. De las 20 restantes, siete no habrían alcanzado el requisito de las firmas necesarias, habiendo sido consideradas las 13 restantes y resultando 4 de ellas en la adopción de enmiendas o ampliaciones sobre la legislación vigente.

Se reflejan una serie de propuestas sobre cuestiones fiscales y presupuestarias, materias por lo general excluidas en aquellos modelos con restricciones en cuanto a la temática de la ILP. Al aparecer legitimados para el desarrollo de este tipo de propuestas, se detecta una clara primacía de los partidos políticos en el uso del mecanismo, empleándolo con fines electorales, circunstancia que los aleja de su propósito de mecanismo de carácter ciudadano, en clara posición de desventaja por cuanto se carece de apoyos técnicos o financieros.

RAGAUSKAS⁵⁰⁹ analiza los primeros años de funcionamiento del instituto y el que considera como primer caso transformado en legislación enmendando el art. 13 de la Ley del IVA del año 2000, promovida por el Partido de los Socialdemócratas (LSDP). Junto a esta, transformadas en legislación, se registran ILPs de 1994, 2007 y 2014.

Para KRUPAVIČIUS,⁵¹⁰ la mayor dificultad en el uso del instrumento se encuentra en el escaso desarrollo de la sociedad civil lituana (de acuerdo con el *Civil Empowerment Index* del *Civil Society Institute*, Lituania se situaba en 2015 en el entorno de los 34 puntos sobre 100, sin excesivas modificaciones a lo largo de la última década) que el autor describe como desasociada y, hasta cierto punto, atomizada.

Por otra parte, conforme al art. 147 de la Constitución de Lituania, se pueden promover ICRC mediante el aval de 300.000 firmas. En definitiva, el mismo número que se requiere para solicitar un referéndum *ex art.* 9 Constitución. Si bien se trata de procedimientos independientes, en conjunto se asemejan al mecanismo semidirecto previsto en Letonia. Conforme al análisis que realiza SOMER,⁵¹¹ se identifican 9 referéndums de origen ciudadano. De la misma manera que para las IAs, son

⁵⁰⁸ Informaciones de la *Seimas* (Parlamento) (www.lrs.lt), Departamento de Comunicación e Información, División de Investigación (Dr. LUKOŠAITIS) y Comité Electoral de la República de Lituania (Dra. IVANAUSKAITĖ-PETTINARI).

⁵⁰⁹ RAGAUSKAS, P. (2005): *Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus*. En: *Politologija*, n. 1/2005, pp. 55-81 (incluye resumen en inglés).

⁵¹⁰ KRUPAVIČIUS, A.: *Citizens' Initiatives in Lithuania: Initiative Institutions and Their Political Impact in a New Democracy*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012): *Op. Cit.*, p. 148.

⁵¹¹ SOMER, E. (2012): *Direct Democracy in the Baltic States*. Centre for Research on Direct Democracy, C2D Working Paper Series 42/2012, Aarau.

promovidos por los partidos políticos más que por los ciudadanos, en su mayoría con propuestas legislativas relativas a cuestiones vinculadas con la organización del estado y, en menor medida, sobre energía, medioambiente y UE.

Portugal.⁵¹² Si bien el mecanismo aparece reconocido en la Constitución de 1976, no tendría desarrollo legislativo hasta 2003, pasado 27 años. La primera iniciativa popular se registra dos años más tarde, en 2005. En la práctica, por tanto, nos encontramos ante un supuesto relativamente novedoso, con poco más de 10 años de experiencia. Desde la primera iniciativa, la práctica ha resultado muy puntual. Se registran 5 propuestas. No hay plazo de recogida de firmas, por lo que no se dispone de registro de las iniciativas iniciadas sin alcanzar el umbral de las 35.000 necesarias.

A pesar de esta utilización de baja intensidad, las propuestas reciben un tratamiento parlamentario completo, adecuándose a los plazos de toma en consideración de 1 mes en Comisión y 10 sesiones en Pleno que estipulan los arts. 10 y 11 de la Ley 17/2003. Por otra parte, deben asimismo resaltarse los resultados por lo que a nueva legislación se refiere, con 4 de las 5 iniciativas transformadas en nueva legislación (ver Anexo).

Se presenta un elenco heterogéneo de temáticas, si bien orientadas hacia los derechos de tipo personal, laboral y profesional, más que hacia las cuestiones de organización del estado que observamos en otros casos con una preminencia político-electoral en el uso del instrumento. Entre los promotores de esta iniciativas cabe reconocer a organizaciones profesionales, sindicales, ecologistas o de otro tipo, aparentemente, desvinculadas de organizaciones políticas.

Las 4 propuestas más recientes corresponden al último período parlamentario, 2011-2015 (XII legislatura), por lo que las perspectivas de nuevos usos futuros aparecen como favorables.

Resultaron aprobadas las iniciativas:

1) de 23 de noviembre de 2005, Proyecto de Ley 183/X “Arquitectura: Un derecho de los ciudadanos, un acto propio de los Arquitectos”, transformado en la Ley 31/2009 publicada el 03.07.2009;

⁵¹² Informaciones de la Asamblea de la República de Portugal, División de Información y Legislación Parlamentaria (Dra. MOTA DE CAMPOS), disponibles en la página Web <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

2) de 29 de mayo de 2015 contra el sacrificio indiscriminado de animales por las cámaras municipales y una política de control de las poblaciones de animales callejeros, estableciendo condiciones para la cría y venta de animales de compañía (transformada en la Ley 27/2016, publicada el 23.08. 2016);

3) de 20 de febrero de 2015 para el apoyo a la maternidad y la paternidad y por el derecho a nacer (contra el aborto) (transformada en la Ley 136/2015, publicada el 07.09.2015),⁵¹³ y

4) de 16 de enero de 2012 contra la precariedad laboral (transformado en la Ley 63/2013, publicada el 27.08.2013).

Resultaría rechazada una única propuesta de 28 de febrero de 2013 para la protección de los derechos individuales y colectivos al agua (con fecha de 10.10.2014).

No ha sido posible encontrar ningún análisis de caso ni ningún tipo de artículo o estudio más genérico o específico sobre el caso de la ILP en Portugal, ni en lengua portuguesa ni en ninguna otra, más allá de las descripciones del mecanismo que realizan CUESTA LÓPEZ⁵¹⁴ y BÁEZ LECHUGA.⁵¹⁵ Apenas el sociólogo portugués BOAVENTURA de SOUSA⁵¹⁶ se refiere al instrumento si bien con una vocación más filosófico-conceptual que de análisis jurídico-político del instrumento.

⁵¹³ La iniciativa contra el aborto (<http://www.pelodireitoanascere.org/>) es la que parece haber contado con un mayor alcance mediático como da reflejo las informaciones aparecidas en la prensa:

PÚBLICO (Portugal), MAYMONE MARTINS, F. (19 de diciembre de 2014) *Iniciativa Legislativa de Cidadãos pelo Direito a Nascer – uma perspectiva de esperança* <https://www.publico.pt/2014/12/19/sociedade/noticia/iniciativa-legislativa-de-cidadaos-pelo-direito-a-nascer--uma-perspectiva-de-esperanca-1679839>

OBSERVADOR (Portugal), FALCÃO, C. (17 de febrero de 2015): *Iniciativa legislativa de cidadãos que pede que aborto seja pago chega à Assembleia na quarta-feira* <http://observador.pt/2015/02/17/iniciativa-legislativa-de-cidadaos-que-pede-que-aborto-seja-pago-chega-assembleia-na-quarta-feira/> o

⁵¹⁴ CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Op. Cit.*, pp. 83 y ss.

⁵¹⁵ BÁEZ LECHUGA, I. (2015): *Op. Cit.*, p. 94.

⁵¹⁶ BOAVENTURA DE SOUSA, S. (Coord.) (2004): *Op. Cit.*

Brasil.⁵¹⁷ Brasil ha experimentado una explosión de experiencias participativas que AVRITZER⁵¹⁸ relaciona con el desarrollo de la vida asociativa gracias a la democratización y con la aparición de una legislación sobre el derecho a participar en el proceso de desarrollo de la vigente Constitución. Como antecedente del actual mecanismo de ILP, de manera similar al caso de Polonia, RAUSCHENBACH⁵¹⁹ se remonta al proceso constituyente y la posibilidad de plantear sugerencias, finalmente institucionalizado en primera lectura por la Asamblea Nacional Constituyente.

Nueve ILPs entraron en corriente legislativa desde la incorporación del mecanismo, de las 5 han sido transformadas en nueva legislación. Las 4 restantes se encuentran en tramitación parlamentaria. A falta de una limitación temporal en el tratamiento de las iniciativas, algunos procedimientos tienden a dilatarse en exceso. La previsión de vincular las propuestas a un representante parlamentario se muestra como positiva de cara a su adecuado tratamiento institucional y obtención de resultados normativos.

Uno de los proyectos más destacados fue el de *Ficha Limpa*⁵²⁰ (PLP 518/2009⁵²¹ adjuntada a la PLP 168/1993⁵²²) La campaña lanzada en 2008 proponía una reforma de la ley electoral para restringir las posibilidades de presentar su candidatura de condenados por delitos graves, mediante la alteración de la Ley Complementar n. 64, de 18 de mayo de 1990, que establece, de acuerdo con el art. 14, § 9º de la Constitución, casos de inelegibilidad, plazos de cesación y otras providencias tendentes a proteger la probidad administrativa y la moralidad en el ejercicio del mandato. Transformada en Ley Complementar 135/2010,⁵²³ obligatoria en todos los

⁵¹⁷ Informaciones de la Cámara de Diputados de Brasil, Centro de Documentación e Información (Cedi) y Coordinación de Relacionamento, Busqueda e Informação (Corpi) de la Central del Servicio de Información al Ciudadano (SIC).

⁵¹⁸ AVRITZER, L.: *Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique*. En BACQUE, M. H., REY, H y SINTOMER, I. (dirs.) (2005): *Gestion de proximité et démocratie participative*. París, La Découverte.

⁵¹⁹ RAUSCHENBACH, R. (2012): *Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory inventory and a research outlook*. Centre for Research on Direct Democracy, C2D Working Paper Series 40/2012, Universidad de Zürich, Aarau. pp. 5-6.

⁵²⁰ O GLOBO (Brasil), BONIN, R. (20 de mayo de 2010): *Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei*. <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.htm>

⁵²¹ <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>

⁵²² http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=21571

⁵²³ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html>

niveles, aumenta a 8 años el período de inelegibilidad y suspende la exigencia del tránsito en juzgado en los casos en que la representación sea juzgada procedente por la Justicia Electoral. Con una fuerte campaña en la calle, en las redes sociales y en los medios de masas, junto con el respaldo de artistas e intelectuales, la propuesta resultaría finalmente aprobada.⁵²⁴ Como principales promotores cabe referir la Orden de Abogados de Brasil (OAB) y la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (CNBB), autores de una iniciativa anterior de casación por compra de votos.

Esta otra iniciativa es la PL 1.517/1999 de modificación de la Ley 9.504, de 30 de septiembre de 1997 y alteraciones del Código Electoral (Ley 4.737, de 15 de julio de 1965), que incluye casación del registro del candidato que done, ofrezca o prometa bien o ventaja personal a cambio del voto, transformado en Ley 9.840/99.⁵²⁵

Las otras tres propuestas transformadas en nueva legislación son la PL 2.710/1992 de creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular, iniciativa del Consejo Nacional de Vivienda (CNMP), transformada en Ley 11.124/05;⁵²⁶ la PL 1.517/1999 sobre crímenes hediondos, de nueva redacción del art. 1 de la Ley 8.072, de 25 de julio de 1990, en los términos del art. 5, inciso XLIII, de la Constitución, transformado en Ley 8.930/94;⁵²⁷ y las PL 1472/2007 y PLS 174/2006⁵²⁸ del Código de Defensa del Consumidor (Ley n° 8.078, de 11 de septiembre de 1990, inciso III del art 6° e inciso IV del art. 106), para que se aclare a los consumidores acerca de los impuestos que incidan sobre mercancías y servicios, transformada con modificaciones, en la Ley Ordinaria n° 12741/2012.⁵²⁹ Este último proyecto nace de la campaña “Olho no Imposto” (“Ojo en el Impuesto”), conducida por diversas asociaciones comerciales, con el apoyo de 1,5 millones de firmas. Si bien fue conducido en el Senado, cuando el art. 13 de la Ley 9.709/98 establece que las ILPs deben ser presentadas en la Cámara de Diputados, se incluye entre los proyectos de iniciativa popular.

⁵²⁴ WELP, Y. y WHEATLEY, J. (2012): *Op.Cit.*

⁵²⁵ http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=38166

⁵²⁶ http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18521

⁵²⁷ http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=219155

⁵²⁸ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=358066> y http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77965

⁵²⁹ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12741-8-dezembro-2012-774745-norma-pl.html>

Las cuatro iniciativas restantes se encuentran aún en fase de tratamiento parlamentario. Se estudian de manera conjunta la PL 7.053/2006⁵³⁰ y la PL 4911/2005,⁵³¹ sobre tratamiento penal de los condenados por crimen hediondo, tortura, genocidio y tráfico de drogas, para la retirada del beneficio relativo a la fijación de la pena para los casos de delito continuado y prohibición de la apelación en libertad y el indulto para el crimen de tortura, exigiendo que la pena sea cumplida íntegramente en régimen cerrado.⁵³² Adjuntadas a su vez a la PL 8045/2010,⁵³³ a la espera de parecer del relator en la Comisión Especial destinada a proferir parecer al respecto. Se adjuntan las firmas recogidas por el Movimento Gabriela Sou da Paz.

Las dos propuestas restantes provienen de la Comisión de Legislación Participativa (CLP): PLP n° 321/2013,⁵³⁴ “Projeto de Lei Saúde Mais Dez”, para dedicar al menos un 10% del presupuesto a acciones y servicios públicos de salud, de alteración de dispositivos de la Ley Complementar n. 141, de 13 de enero de 2012. Apreciada favorablemente en la CLP, se adjunta al PLP 123/2012,⁵³⁵ a la espera de designación de relator en la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía. Por último, a la espera de creación de la Comisión Temporal, la PL 4850/2016⁵³⁶ de medidas contra la corrupción y demás crímenes contra el patrimonio público y combate el enriquecimiento ilícito de agentes públicos, propuesta de la “Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção.”⁵³⁷

Más allá de la configuración tradicional de la IA, existen evoluciones del mecanismo susceptibles de dotarle de mayor eficacia. Este es el caso de la referida Comisión de Legislación Participativa (CLP) y de las denominadas “Sugerencias Legislativas”.

⁵³⁰ http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=324689

⁵³¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=278632&ord=1>

⁵³² Altera dispositivos del Código Penal (Decreto-Ley n. 2.848, de 7 de diciembre de 1940), del Código Procesal Penal (Decreto-Ley n. 3.689, de 03 de octubre de 1941), de la Ley n. 8.072, de 25 de julio de 1990 y de la Ley n. 9.455, de 07 de abril de 1997.

⁵³³ <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263&ord=1>

⁵³⁴ <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589775>

⁵³⁵ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=533729&ord=1>

⁵³⁶ <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>

⁵³⁷ CÁMARA DOS DEPUTADOS (29 de marzo de 2016): *Frente recebe 2 milhões de assinaturas a favor de projeto de combate à corrupção.* <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/506072-FRENTE-RECEBE-2-MILHOES-DE-ASSINATURAS-A-FAVOR-DE-PROJETO-DE-COMBATE-A-CORRUPCAO.html>

En la CLP (establecida en 2001),⁵³⁸ excepto partidos políticos, cualquier organización civil (ONG, sindicato, asociación, colegio profesional, etc.) puede presentar propuestas legislativas que son examinadas por los diputados miembros de la Comisión y, en caso de aprobarse, siguen el ordenamiento legislativo ordinario (en sentido estricto no se establece un nuevo mecanismo de participación). Se advierte por tanto se favorecen ciertos intereses organizados a costa otros grupos, sin permitir la participación directa de los ciudadanos, planteándose dudas sobre la amplitud de su contribución a la democratización.⁵³⁹ SOUZA ROCHA⁵⁴⁰ contabiliza hasta 2009 un total de 555 propuestas presentadas, 502 analizadas y 219 aprobadas.

No se requiere relación de firmas si no una serie de documentación para la corroboración de la existencia formal de la entidad proponente: registro en el Ministerio de Trabajo, acreditación de la composición de su consejo y sus oficiales en el momento de presentación de la propuesta, acta de la reunión que decidió el envío de la sugerencia y eventuales anexos a la misma.⁵⁴¹

Por otra parte, con un total de 811 registros conforme a las informaciones de la Cámara, dos “Sugerencias Legislativas” han sido transformadas en norma jurídica, ambas presentadas por la Asociación de Jueces Federales de Brasil: la PL 5828/01⁵⁴² (transformada en la Ley Ordinaria n. 11.419/2.006)⁵⁴³ y la PL 2057/2007⁵⁴⁴ (transformada en la Ley Ordinaria n. 12.694/2.012).⁵⁴⁵

⁵³⁸ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>

⁵³⁹ WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Op. Cit.*, p. 17.

⁵⁴⁰ SOUZA ROCHA (de), M. (2011): *Op. Cit.*, p. 57.

⁵⁴¹ Folleto de orientación para participar a través de la CLP: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/cartilha/Cartilha%202009.pdf>

⁵⁴² http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=41619

⁵⁴³ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11419-19-dezembro-2006-548410-norma-pl.html>

⁵⁴⁴ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368202>

⁵⁴⁵ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12694-24-julho-2012-773906-norma-pl.html>

3.3. RESULTADO DEL ANÁLISIS JURÍDICO Y EMPÍRICO

Como muestran al final de este capítulo los datos de la tabla y gráfica de balance de los análisis jurídico y empírico, resultan como modelos de IA más eficientes los implementados en Austria, Letonia, Brasil y Portugal, seguidos a nivel intermedio por los de Finlandia, Nicaragua, Lituania, Eslovenia y Guatemala. Entre los modelos con mayores limitaciones contamos los de Holanda, Colombia, Perú, Polonia, Eslovaquia, España, Argentina, Ecuador, Italia, Letonia (sd), Rumanía e ICE. La falta de desarrollo normativo en Bolivia y la reducida o nula experiencia práctica en el uso del mecanismo en Honduras, Paraguay, México y Costa Rica impide extraer resultados concluyentes en relación con estos casos.

A fin de resolver este análisis conjunto, retomamos nuestras hipótesis iniciales y las preguntas específicas que le derivan, a las que hemos dado respuesta:

H.1.1. ¿Cómo influye el tipo de promotor de una ILP en el resultado de la propuesta? ¿Es el ciudadano quien las promueve u otro tipo de actores?

Los modelos más inclusivos según nuestro análisis normativo, muestran mejores resultados en el uso y tratamiento de la ILP, caso de Austria, Letonia y Brasil al legitimar a los mayores de 16 años. En este sentido, en la ICE se pone de relieve como en un 70% de los casos los promotores cuentan con entre 21 y 30 años, conforme a la evaluación trianual de la CE de 2015.

Entendiendo que la ILP no se corresponde con el derecho al voto y que se trata de un mecanismo de tipo indirecto sobre el que la decisión final depende de un órgano electo de representación, nada obliga a que su titularidad resida en exclusiva en el ciudadano elector. Desde nuestra perspectiva, nada impide que los residentes de larga duración u otro tipo de individuos puedan ser titulares de la Iniciativa de Agenda, lo que consideramos favorecería la inclusividad del mecanismo.

El análisis empírico sugiere que las iniciativas no politizadas tienden a ofrecer mayores resultados normativos, caso de Letonia o Portugal, frente a aquellas otras propuestas de origen partidario que tienden a ser desechadas, notorio en casos como los de Colombia e Italia y aún en el de mecanismos con mejores resultados generales como los de Austria y Lituania.

Debemos, por tanto, resaltar la importancia del carácter verdaderamente ciudadano de las propuestas, al margen de una lógica partidaria de tipo electoralista y del debate gobierno-oposición, a la vista de la tendencia de los parlamentos a desestimar este tipo de iniciativas promovidas en ocasiones por los propios partidos políticos u otras organizaciones sociales de largo alcance.

Por otra parte, conforme a un Comité Organizador dotado de personalidad jurídica propia se posibilita al ciudadano individual a acudir a fuentes de financiación de la propuesta, caso de Polonia, favoreciendo la inclusividad ciudadana del instituto.

H.1.2. Por los temas que abarca ¿En qué medida resulta un instrumento atractivo para el ciudadano?

Por lo que se refiere al desempeño del instituto, casos sin restricciones materiales como los de Austria, Letonia y Lituania ponen de relieve una efectividad equivalente a la de Brasil o Portugal, con mayores salvaguardas. En cuanto a la posible vinculación con una mayor o menor activación de la ILP, Italia, sin restricciones, es el país que presenta un mayor nivel de activaciones (aunque sin un tratamiento del conjunto de las propuestas iniciadas). Con mayores restricciones temáticas, se activa asimismo con frecuencia en Polonia y España (con el rechazo formal de un elevado número de propuestas, como sucede también en Holanda e ICE).

Por otra parte, casos sin restricciones materiales como los de Eslovenia, Eslovaquia, Lituania o Letonia, ponen de relieve como algunas de las temáticas habitualmente objeto de exclusión (impuestos, presupuestos o seguridad), son invocadas con frecuencia por la ciudadanía. Asimismo, la politización del mecanismo tiende a suscitar asuntos de orden institucional más difícilmente asociables a cuestiones de intereses ciudadano, caso de Paraguay o Colombia, con la mayoría de las activaciones promovidas desde la política partidaria.

La experiencia de Guatemala y Perú, junto con otros supuestos, pone de relieve lo inadecuado de la ILP para el desarrollo de reformas de carácter constitucional.

Por otra parte, debemos considerar las dificultades de definición de las materias excluidas que implica la defectuosa técnica legislativa utilizada en ordenamientos como los de Brasil, Colombia o Ecuador, con exclusión de las materias de exclusiva competencia presidencial.

H.2.1. ¿De qué manera influyen los requisitos de tipo formal como la necesidad de que las propuestas cuenten con carácter formulado?

El carácter formulado de la iniciativa se muestra como un requisito ampliamente extendido, sobre el que se entiende se sustenta su diferencia de la petición en tanto que lo que se insta es una iniciativa legislativa propiamente dicha. Ahora bien, dos de los modelos que consideramos como más eficientes ofrecen la posibilidad de que las propuestas legislativas ciudadanas carezcan de formato de ley –Austria y Letonia–, que tampoco incluyen otros requisitos formales adicionales. Tampoco se plantean requisitos adicionales para el caso de Brasil, si bien la propuesta debe de ser formulada, ahora bien, conforme a una cláusula de subsanación de las iniciativas con posibles defectos de forma.

El modelo no formulado es el existente también en Eslovaquia y Holanda, entendemos por la mayor vinculación de estos supuestos con el Derecho de Petición. Es también el caso de la ICE. De entre estos, solo Holanda incluye algunos requisitos formales adicionales, especialmente exigentes en Eslovenia, Lituania y Polonia (con un alto nivel de propuestas rechazadas por defectos de forma) y aún de Portugal, Perú y Nicaragua, este último, conforme a salvaguardas semejantes a las de Brasil.

H.2.2. ¿Son los umbrales de firma el elemento determinante a la hora de considerar la accesibilidad del mecanismo y su posible eficacia?

Más allá de la importancia que tiende a concederse al umbral de la firma como elemento crucial para la activación de la ILP, observamos modelos con muy bajos requisitos donde el mecanismo no se ha activado nunca (caso de Honduras, con el umbral más bajo de todos, 0,03% del electorado) o resulta muy escasamente utilizado (caso de las 5 activaciones de Portugal, 0,2%, o las únicas 3 exitosas de la ICE, 0,25%). Además, un umbral excesivamente bajo puede desvirtuar el carácter vinculante del mecanismo, aproximándolo a la petición, como sucede en Italia donde muchas de las propuestas no son tomadas en consideración.

Por el contrario, mecanismo más exigente como los de Austria (1,5% y plazo de 8 días) y Lituania (2% en 2 meses), resultan en mayores efectos directos e indirectos. Con la excepción de Austria, la existencia de exigencias adicionales en el proceso de firma (modelos protocolizados, firma en lugar determinado, autenticación de las

firma, etc.) tiende a vincularse a los modelos menos eficientes como los de Argentina, Eslovaquia, España o ICE.

Ahora bien, unos umbrales excesivos, como el 5% de Colombia o Costa Rica, convierten al mecanismo en prácticamente imposible de activar.

Como vemos para los casos de Letonia y Finlandia, la digitalización del mecanismo ha provocado una excepcional difusión de las iniciativas, con una amplia repercusión social del instrumento y de las propuestas. Los sistemas digitales de colaboración abierta o “crowdsourcing” contribuyen a ampliar el debate público, contando con el potencial de transformar la manera de hacer política tal y como la conocemos en la actualidad. Asimismo, en Brasil, sin firma digital el recurso a los *social media* favorecida el éxito de la iniciativa *Ficha Limpa*.

Las razones de estos resultados sugieren la importancia de variables tales como el acceso a la información, la capacidad de organización de la sociedad civil o la propia confianza en las instituciones, que quizá pueden explicar el bajo o nulo nivel de activaciones de Bolivia, Honduras o Paraguay, requiriéndose de una investigación más amplia para la completa comprensión de este factor.

H.2.3. ¿Qué recursos y garantías procedimentales se ofrecen a fin de facilitar el cumplimiento satisfactorio de los distintos requisitos que contiene?

Más allá de la formula normativa concreta de control o apoyo de las propuestas, el elemento determinante de cara a la inclusividad del mecanismo parece encontrarse en la voluntad del legislador de procurar o no la admisibilidad de las iniciativas. Mediante un control formal, una vez recabadas las firmas, el modelo de Brasil descarta la posibilidad de denegar el registro por defectos de forma. Caso también de Nicaragua, de manera previa a la recolección de firmas, de Letonia y Lituania por medio de su respectivo Comité Electoral (sin más formalidades que las firmas necesarias) o de Austria mediante un control previo conforme a un mínimo de firmas. Aún sin implantación normativa, en el ámbito de la ICE se plantean fórmulas para canalizar las propuestas planteadas de manera errónea.

Otros supuestos intermedios estipulan plazos de subsanación de defectos (Argentina, México y Eslovenia) mientras que en los casos de Paraguay, Polonia, Rumanía, España e ICE encontramos mayores trabas a la hora de facilitar el registro de las

propuestas, unido a una mayor limitación por lo que se refiere al contenido material y formal de las iniciativas.

En combinación con la mayor facilidad de registro, Austria ofrece además un apoyo de tipo material que asimismo encontramos, con resultados más dudosos, en España y Paraguay. El apoyo de tipo técnico ha resultado determinante para el caso de la única iniciativa exitosa de Costa Rica, si bien su eficacia parece más cuestionable a nivel de la ICE. Las limitaciones planteadas frente a este tipo de apoyos, presentes en los ordenamientos de Argentina, Colombia, Finlandia, Letonia (sd), Polonia e ICE, parecen jugar contra la eficiencia del mecanismo. Algunos llegan a establecer sanciones penales en casos de incumplimientos normativos (Argentina, Letonia (sd) y Polonia, además de Rumanía), una medida particularmente excesiva y que puede inhibir la activación del mecanismo.

A nivel judicial, encontramos ordenamientos menos garantistas a nivel del registro como los de Argentina y Paraguay, frente a los de España y Portugal, lo mismo que los de Costa Rica, México y Letonia (sd) por lo que se refiere al conteo de firmas.

Por otra parte, la difusión del mecanismo en general y de las iniciativas concretas entendemos redundaría en un mayor conocimiento y uso del instrumento, en aras del acercamiento ciudadano-representantes y una mejor valoración de las instituciones. Ahora bien, ningún de los ordenamientos analizados contiene previsión alguna a este respecto, que sí observamos para el caso de la Petición en Luxemburgo, con una notable valoración positiva de la representación política en este país.

H.3.1. En cuanto al tratamiento de las iniciativas en sede parlamentaria, ¿Qué circunstancias determinan la apertura del proceso de debate y enmienda? y, una vez iniciado, ¿Qué tratamiento se les da a las propuestas y a sus promotores?

Por último, debemos considerar la forma en que se realiza el tratamiento parlamentario de las propuestas, objetivo último de toda ILP. Las mayores trabas que encuentran casos como los de Rumanía, España e ICE resultan determinantes a la hora de explicar su fracaso, semejante al de Ecuador y Polonia (conforme a un tratamiento contradictorio que concede un elevado margen de arbitrio al legislador) y aún de los casos de Argentina, Eslovaquia, Italia o Finlandia, carentes de tratamiento parlamentario específico. En todos estos casos, con la excepción de España (unida a

unos excesivos requisitos formales), este factor aparece combinado con la total ausencia de apoyos o garantías de tipo material o formal de ningún tipo, incluso con limitaciones de las mismas en algunos casos (Argentina, Finlandia, Polonia, Rumanía e ICE), con resultados letales de cara a la eficiencia del instrumento.

Las previsiones “viscosas” (aquellos procedimientos parlamentarios más permeables a las ILP) de los ordenamientos de Brasil, Austria, Letonia, Lituania o Portugal juegan a favor de la eficiencia de estos supuestos que, por otra parte, recogen la participación de los promotores a nivel de Comisión, además de en Pleno en Brasil, Lituania y Portugal. La falta de participación de los promotores se asocia a los modelos más ineficientes o sin apenas actividad formal como los de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Eslovaquia, Italia, Letonia (sd) y Rumanía, siendo de baja intensidad en los casos de Nicaragua, Holanda, Finlandia e ICE.

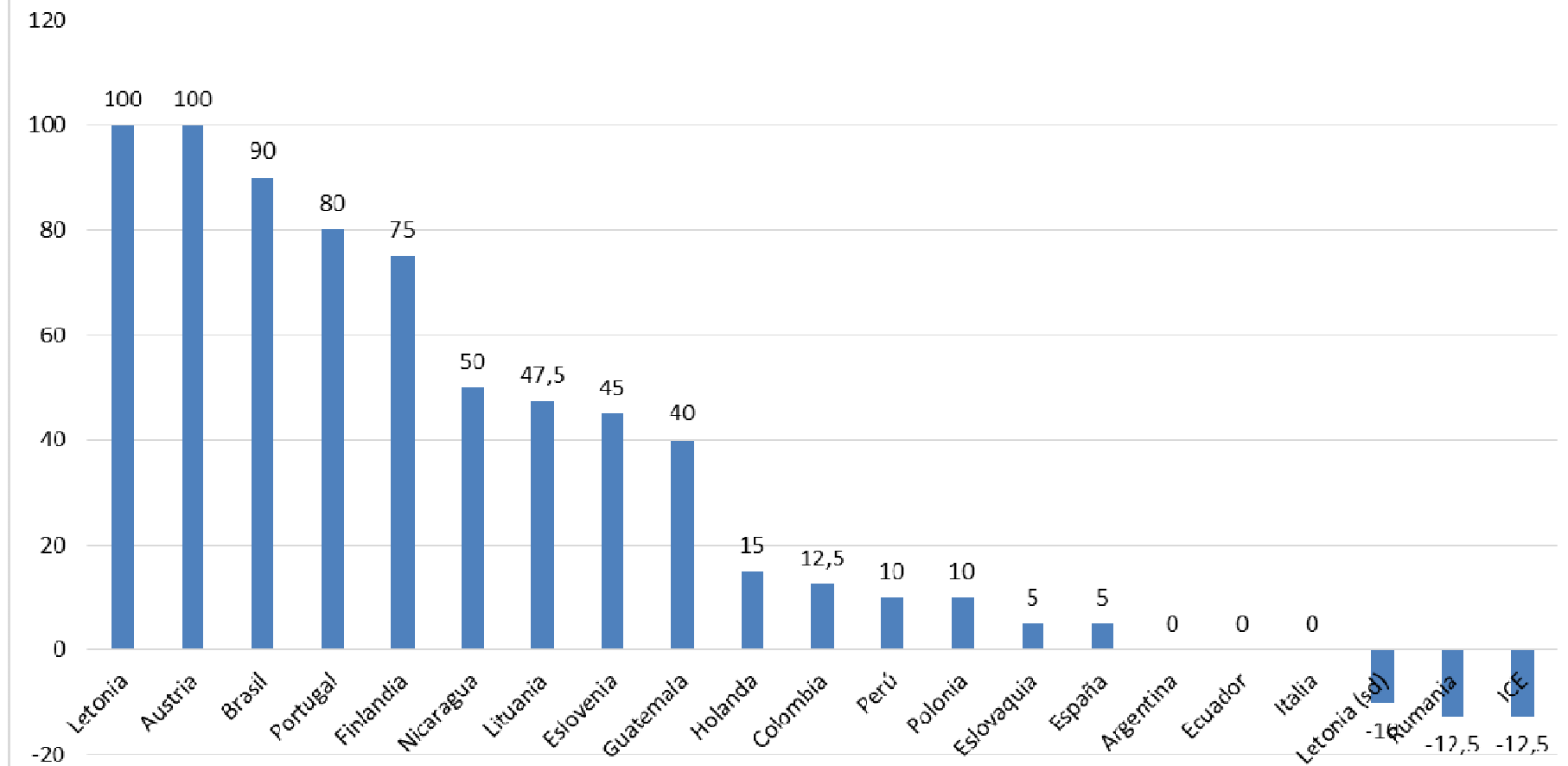
El aparente tratamiento parlamentario eficiente en el modelo de Colombia se ve contrarrestado, como para España, por las múltiples trabas formales del mecanismo, además del excesivo requisito de firmas. En el caso de Perú, la práctica parlamentaria contradice el supuesto tratamiento preferencial que se concede a este tipo de propuestas.

Debe reconocerse como positiva la posibilidad de presentar enmiendas por parte de los proponentes en determinadas fases del procedimiento, caso de Polonia y Eslovenia, si bien no garantiza por sí misma la mayor eficacia del mecanismo si no viene acompañada de otras previsiones. En este mismo sentido, cabe reconocer la posibilidad de desistimiento de la propuesta en determinadas fases de la tramitación parlamentaria de Portugal, Nicaragua y Letonia, y de que no caduquen con la legislatura de los casos de España, Nicaragua, Austria, Polonia, Brasil y Portugal.

TABLA 17: BALANCE DEL ANÁLISIS JURÍDICO Y EMPÍRICO (%)

	ANÁLISIS JURÍDICO	ANÁLISIS EMPÍRICO	RESULTADO
Argentina	-10	10	0
Bolivia	---	---	---
Brasil	80	100	90
Colombia	-5	≤30	12,5
Costa Rica	-10	(100)	---
Ecuador	-15	≤15	0
Guatemala	-20	100	40
Honduras	5	---	---
México	-10	(100)	---
Nicaragua	-15	85	50
Paraguay	-50	(100)	---
Perú	-20	≤30	10
Austria	>100	100	100
Eslovaquia	0	≤10	5
Eslovenia	-10	100	45
Finlandia	50	100	75
Holanda	-20	≤50	15
Italia	-30	≤30	0
Letonia (sd)	-10	100	45
Letonia	>100	100	100
Lituania	-5	100	47,5
Polonia	-35	≤50	10
Portugal	60	100	80
Rumanía	-35	≤10	-12,5
España	-5	≤10%	5
UE	-35	≤10%	-12,5

GRÁFICO 8: RESULTADO ANÁLISIS JURÍDICO Y EMPÍRICO (%)



CONCLUSIONES⁵⁴⁶

El presente trabajo profundiza en el conocimiento de un mecanismo de participación ciudadana poco estudiado: la Iniciativa de Agenda (IA). Partimos de suponer que, adecuadamente configurada, la IA puede resultar idónea a la hora de fortalecer la legitimidad democrática, ya que ofrece a la vez la oportunidad de impulsar iniciativas políticas a los representados y da a los representantes la posibilidad de informar, debatir y, finalmente, decidir sobre cuestiones de interés público. Ofrecería, por tanto, un reforzamiento recíproco de los principales actores de la democracia, evitando los efectos de ruptura de la representación y otras consecuencias indeseables que pueden originar los Mecanismos de Democracia Directa como el referéndum. En el contexto de un creciente descrédito y desafección que afecta a la democracia representativa, la IA podría contribuir a acercar preferencias de representantes y representados, abriendo espacios de deliberación y generando un mayor rendimiento de cuentas.

A pesar de las potencialidades descritas y de la presencia del mecanismo en un gran número de marcos jurídicos de América Latina (AL) y Unión Europea (UE), la IA ha recibido escasa atención de académica, mientras la mayoría de los estudios se basan en casos (diseños institucionales) o experiencias concretas (activaciones). Para contribuir a cerrar este bache en la literatura y resolver la cuestión de cómo perfeccionar el mecanismo, este estudio analizó 25 modelos de ILP de AL y UE.

Un primer hallazgo se refiere a la expansión y creciente regulación del mecanismo. Si bien su origen se remonta a inicios del Siglo XX (Austria, 1920), una tercera parte de los países estudiados lo regula en la última década, coincidiendo con el planteamiento de la ICE en el Proyecto de Tratado Constitucional de la UE a inicios del Siglo XXI. En otros, aunque regulado con anterioridad, su uso no se generaliza hasta ese mismo período (Costa Rica, Eslovenia y Portugal). Es, por tanto, de un instrumento en auge.

Concretamente, lo encontramos en las Constituciones de Austria (1920), Letonia (1922, mecanismo constitucional semidirecto) e Italia (1947) y, con la transición a la democracia, en las de Portugal (1976) y España (1978). Con la tercera ola de reformas constitucionales en América Latina y el final de la era soviética en la Europa del Este se incorpora en los ordenamientos de Brasil (1988), Colombia (1991), Eslovenia (1991), Rumanía (1991), Eslovaquia (1992), Lituania (1992), Paraguay (1992), Perú

⁵⁴⁶ Agradecer las recomendaciones de los evaluadores externos, SERDÜLT, U. y MÉNDEZ, M., que incorporo en estas Conclusiones.

(1993), Guatemala (1993, de reforma constitucional), Argentina (1994) y Polonia (1997). Más recientemente, aparece también en las legislaciones de Costa Rica (2002), Nicaragua (2003), UE (2007), Holanda (2008), Ecuador (2008), Bolivia (2008, sin desarrollo legislativo), Honduras (2011, sin experiencia práctica), Finlandia (2012), Letonia (2012) y México (2013).

Un segundo hallazgo se refiere a los diseños institucionales. La revisión de la literatura y de los diseños institucionales presentes en los 25 ordenamientos estudiados nos llevó a plantear que la eficiencia del mecanismo atiende a tres aspectos primordiales: i) inclusividad, que atiende a los sujetos que pueden activarlo y a los temas sobre los que pueden hacerlo; ii) accesibilidad, referida a los requisitos de forma y de firma y las posibles garantías materiales y/o técnicas; y iii) eficacia, en el sentido de su verdadero carácter de iniciativa legislativa con incorporación directa al proceso parlamentario y apertura de la fase de debate y enmienda, tendente a posibilitar el debate público entre representantes y ciudadanos.

Como esperábamos, los modelos más inclusivos en cuanto a los sujetos activos de las iniciativas y sin limitaciones en cuanto a las materias que se pueden invocar, son los que ofrecen unos resultados más eficientes. De la misma manera, la accesibilidad del instrumento, favorece su mayor activación y resultado como ponen de relieve aquellos casos con menores exigencias formales o donde estas se ven suplidas por resortes institucionales de apoyo en la puesta en marcha de las propuestas frente a posibles defectos de forma. La eficacia del tratamiento parlamentario directo, conforme a un procedimiento privilegiado, con participación de los promotores, se muestra asimismo crucial de cara a la eficiencia del mecanismo.

A este respecto, la simplicidad de la legislación se muestra como un valor añadido, a la vista de las regulaciones más laxas y exitosas de Brasil o Letonia, vinculadas a la voluntad política de favorecer el éxito de las propuestas conforme a garantías de subsanación de posibles defectos de forma o conforme a mínimas exigencias formales. Frente a estos, aquellos otros ordenamientos con mayores precisiones y rigor formal, unida a una falta de voluntad política, como los de Colombia, España o ICE, que resultan contraproducentes de cara a la mayor eficiencia del instrumento.

Un tercer hallazgo sugiere la conexión entre diseños institucionales y activaciones, pero esta no es lineal sino que sugiere que otras variables (políticas y sociales)

podrían tener una gran influencia en las activaciones. Así, modelos que consideramos como ineficientes muestran altos niveles de activación (Italia, Polonia y España) así como resultados normativos en función del contexto sociopolítico en el que se desenvuelven las propuestas (Argentina, Perú, Holanda y Polonia) o por la escasa relevancia de los asuntos planteados, abordados en tratamiento conjunto con otras propuestas (Ecuador e Italia). A la inversa, en el caso de Portugal, con unos resultados *a priori* favorables de cara a la puesta en marcha y tratamiento de este tipo de iniciativas, el mecanismo presenta unos escasos niveles de activación. O Finlandia, con un resultado positivo general contrarrestado por el defectuoso tratamiento parlamentario en la regulación y en la práctica del procedimiento.

En cuarto lugar, de la misma manera que escándalos y crisis se muestran como contextos propicios para forzar una mayor apertura de los representantes y favorecer el involucramiento ciudadano, el uso partidista del mecanismo tiende a alejarlo del objeto para el que es concebido, enmarcándolo en el debate de tipo electoral y dificultando la obtención de resultados normativos (caso de Colombia o Paraguay). De manera inversa, los resultados normativos parecen asociarse a la más directa vinculación de las iniciativas con la representación parlamentaria, tal y como se observa en Brasil y conforme al procedimiento alternativo de Costa Rica. Idealmente, la iniciativa debería contar con un origen eminentemente ciudadano para, una vez en el Parlamento, asociarse de manera lo más directa posible a la representación política.

En quinto lugar, debemos resaltar la importancia del apoyo y difusión del mecanismo a fin de incrementar la transparencia e incentivar a la ciudadanía y a los representantes a involucrarse en el debate público, participar e informar (ningún de los ordenamientos analizados contiene previsión alguna a este respecto que promueve con resultados notables el Derecho de Petición en Luxemburgo). En buena medida, esta falta de difusión se ha visto suplida por experiencias de *crowdsourcing* o “colaboración abierta” que han posibilitado una amplia difusión de las propuestas en un breve espacio de tiempo, facilitando su uso, multiplicando las activaciones y poniendo de relieve el enorme potencial de la era digital en la profundización democrática (Letonia y Finlandia). Incluso allí donde no existe la firma electrónica, los *social media* o “medios sociales” han desempeñado un papel similar (Brasil). De otra forma, sin apoyos, sin difusión, sin facilidades de uso, la ILP queda limitada a aquellas organizaciones de mayor capacidad, con exclusión del ciudadano de a pié.

En sexto lugar, se presentan mejores resultados allí donde se ahonda en la cultura democrática conforme a un conjunto ecosistémico de instituciones de participación. En determinados casos, conforme a fórmulas alternativas al rigor legal que presenta el mecanismo en algunos modelos, ofreciendo un amplio campo para la innovación y la mejora la eficiencia de la ILP (ejemplo de Costa Rica). Estas experiencias alternativas confirman como mediante unos menores requisitos formales y la digitalización del sistema, junto con el origen ciudadano de las propuestas y su vinculación directa con la representación, se genera una mayor generalización y conocimiento de las fórmulas de participación ciudadana, dando lugar a una mayor implicación democrática, activaciones del mecanismo y resultados políticos y normativos.

Casos como el de España e ICE ponen de relieve como un exceso de restricciones materiales y formales, aparejada a una ausencia de tratamiento parlamentario directo y ágil, hacen al mecanismo inoperante en la práctica. Supuestos como los de Letonia o Austria muestran la pauta a seguir, conforme a normas que generan un marco que debe de respetarse a fin de cumplir con el propósito para el que es concebida la iniciativa, mediante una aplicación en sentido favorable a la inclusión ciudadana.

Conforme a nuestra hipótesis general, con un marco jurídico que responda a una combinación equilibrada de elementos tendentes a procurar la inclusividad ciudadana, la accesibilidad formal y la eficacia parlamentaria de las propuestas, se puede dotar al mecanismo de una mayor eficiencia e influencia en el sistema que, potencialmente, contribuya al fomento de la participación ciudadana y favorezca el diálogo democrático y la relegitimación de las instituciones de representación.

Más allá de la fórmula concreta de control o apoyo de las propuestas, el elemento determinante de cara a la inclusividad del mecanismo parece encontrarse en la voluntad del legislador de procurar o no la admisibilidad de las iniciativas. Resultando de particular relevancia el tratamiento parlamentario directo de las propuestas, dando inicio a la fase de debate y enmienda, que posibilita que el mecanismo desempeñe un cierto debate público. Los resultados son más relevantes allí donde este tratamiento parlamentario aparece como privilegiado, conforme a trámites más ágiles y, esto es central, con participación de los promotores a lo largo del proceso legislativo, en combinación con garantías formales y apoyo técnico/material o, en su defecto, disponiendo de una menor exigencia formal. De otra manera, las iniciativas quedan limitadas a aquellas organizaciones con recursos humanos y técnicos suficientes y los

resultados dependen de la voluntad favorable o no del legislador, circunscribiéndolo a aquellas cuestiones de mayor impacto social o de menor relevancia legislativa.

En definitiva, se impone habilitar la ILP como verdadero mecanismo de participación, entorno a asuntos de interés ciudadano, desvinculado de una posible politización que dificulte la obtención de resultados normativos en la práctica parlamentaria, promoviéndose su digitalización, la simplificación de los requisitos de tipo material y formal o bien previendo apoyos de tipo técnico y/o financiero, conforme a un tratamiento parlamentario directo y preferencial, con participación activa de los promotores en estrecho diálogo con la representación política.

En el presente contexto de erosión del sistema de partidos y generalizada insatisfacción con las instituciones de la democracia representativa, en aras de la mejora del diálogo democrático y una mayor concienciación democrática y cívica, parece deseable dotar a la IA/ILP de un mayor alcance y recursos, máxime, tomando en consideración su carácter indirecto por el que, en última instancia, deciden los representantes democráticamente elegidos por los electores. Asimismo, como mecanismo que debe de posibilitar la participación ciudadana de manera alternativa al referéndum, soslayando los posibles efectos perversos que observamos en la práctica de este resorte de democracia directa, como se ha visto reflejado en 2016.

Como decía MARX en *El dieciocho brumario de Luís Bonaparte*: “El régimen parlamentario vive de la discusión, ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? Todo interés, toda institución social se convierten aquí en ideas generales, se ventilan bajo forma de ideas; ¿cómo, pues, algún interés, alguna institución va a situarse por encima del pensamiento e imponerse como artículo de fe? La lucha de los oradores en la tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la prensa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y de las tabernas, los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías; ¿cómo, pues, no van a querer decidir las grandes mayorías fuera del parlamento? Si los que están en las cimas del Estado tocan el violín, ¿qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen?”⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ MARX, C. (1852): *El dieciocho brumario de Luís Bonaparte*. En MARX, C. y ENGELS (1981): *Obras escogidas en tres tomos*. Ed. Progreso, Moscú, Cap. IV. Versión digital: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/brumaire/brum4.htm>

CONCLUSIONS⁵⁴⁸

The present work delves into the investigation of a little-studied mechanism of citizen participation: the Agenda Initiative (AI). We start from the assumption that, properly configured, AI can be ideal in order to strengthen democratic legitimacy, since it offers both the opportunity to launch political initiatives for those represented and gives representatives the opportunity to inform, debate and, finally, decide on matters of public interest. It would therefore offer a reciprocal reinforcement of the main actors of democracy, avoiding the effects of rupture of representation and other undesirable consequences that Direct Democracy Mechanisms such as the referendum can lead to. In the context of a growing discredit and disaffection that affects representative democracy, AI could contribute to bringing together the preferences of representatives and represented, opening spaces for deliberation and generating greater accountability.

Despite the potential described and the presence of the mechanism in a large number of legal frameworks in Latin America (LA) and the European Union (EU), AI has received little attention from academics, while most studies are based on cases (institutional designs) or concrete experiences (activations). To help close this gap in the literature and solve the question of how to perfect the mechanism, this study analyzed 25 ILP models from LA and the EU.

A first finding refers to the expansion and ever increasing regulation of the mechanism. Although its origin dates back to the early 20th century (Austria, 1920), a third of the countries studied regulated it in the last decade, coinciding with the ECI approach in the EU draft Constitutional Treaty at the beginning of the 21st century. In others, although previously regulated, its use was not widespread until that same period (Costa Rica, Slovenia and Portugal). It is, therefore, a booming instrument.

In particular, we find it in the constitutions of Austria (1920), Latvia (1922, semi-direct constitutional mechanism) and Italy (1947), and, with the transition to democracy, in Portugal (1976) and Spain (1978). With the third wave of constitutional reforms in Latin America and the end of the Soviet era in Eastern Europe it also appears in Romania (1991), Slovenia (1991), Slovakia (1992),

⁵⁴⁸ I would like to thank the external evaluators, SERDŮLT, U. and MÉNDEZ, M. for their comments that I have incorporated into these Conclusions. And GUERRA REINA, A. and VOGELZANG, R. for the support provided for the drafting of this English version.

Lithuania (1992), Paraguay (1992), Peru (1993), Guatemala (1993, constitutional reform), Argentina (1994) and Poland (1997). More recently, it is incorporated as well in the legislations of Costa Rica (2002), Nicaragua (2003), the EU (2007), the Netherlands (2008), Ecuador (2008), Bolivia (2008, without legislative development), Honduras (2011, without practice), Finland (2012), Latvia (2012) and Mexico (2013).

A second finding refers to institutional designs. The review of the literature and the institutional designs present in the 25 systems studied lead us to consider that the efficiency of the mechanism refers to three main aspects: i) inclusiveness, which is linked to the subjects that can activate it and to the topics on which they can do so; ii) accessibility, referring to the requirements of form and signature and the possible material and/or technical guarantees; and, iii) effectiveness, in the sense of its true character as a legislative initiative with direct incorporation into the parliamentary process, and opening of the debate and amendment phase, aimed at enabling public debate between representatives and citizens.

As expected, the most inclusive models for the active subjects of the initiatives - without limitations on the material that can be invoked- are those that offer more efficient results. In the same way, the accessibility of the instrument favors its greater activation and its result as highlighted by those cases with lower formal requirements, or with requirements that are replaced by institutional resources for the implementation of proposals against possible formal defects. The effectiveness of direct parliamentary processing under a privileged procedure, involving promoters, is also crucial for the efficiency of the mechanism.

In this respect, the simplicity of the legislation is seen as an added value, in view of the more lax and successful regulations of Brazil or Latvia. This is linked to the political will to favor the success of the proposals in accordance with guarantees of possible rectification of errors on the form, or with minimum formal requirements. These stand in opposition to other regulations that contemplate greater precision and formal rigor, coupled with a lack of political will, such as in Colombia, Spain or the ECI, with counterproductive effects for the greater efficiency of the tool.

A third finding points to the connection between institutional designs and activations, which is not linear but suggests that other variables (political and social) could have a great influence on activations. Thus, models considered inefficient show high levels

of activation (Italy, Poland and Spain) as well as normative results depending on the sociopolitical context in which the proposals are developed (Argentina, Peru, the Netherlands and Poland) or on the low relevance of the issues raised, dealt together with other proposals (Ecuador and Italy). Conversely, in the case of Portugal, with a priori favorable results for the implementation and treatment of this type of initiative, the mechanism has various levels of activation. Finland features a general positive result offset by defective parliamentary treatment in the regulation and practice of the procedure.

Fourth, in the same way that scandals and crises are seen as propitious contexts for forcing a greater openness of representatives and favoring citizen involvement, the partisan use of the mechanism tends to distance itself from the object for which it is conceived, framing it in the electoral debate and making it difficult to obtain legislative results (as is the case of Colombia or Paraguay). On the other hand, the normative results seem to be associated with the more direct linkage of the initiatives with parliamentary representation, as observed in Brazil and according to the alternative procedure of Costa Rica. Ideally, the initiative should have an eminently citizen origin to be associated, once in the Parliament, as directly as possible with political representation.

Fifth, we must emphasize the importance of supporting and disseminating the mechanism in order to increase transparency and encourage citizens and representatives to engage in public debate, to participate and to inform (none of the systems analysed include any provision in this respect, which promotes with remarkable results the Right of Petition in Luxembourg). To a large extent, this lack of dissemination has been supplemented by “crowdsourcing” experiences that have made it possible to disseminate the proposals in a short space of time, facilitating their use, multiplying activation and highlighting the enormous potential of the digital era in the deepening of democracy (Latvia and Finland). Even where electronic signature does not exist, the “social media” have played a similar role (Brazil). Otherwise, without support, without diffusion, without facilities of use, the PLI is limited to those organizations with greater capacities, to the exclusion of the regular citizen.

Sixth, there are better results when delving into the democratic culture conforms to an ecosystem of participatory institutions. In certain cases, it conforms to alternative

formulas according to the legal rigor the mechanism presents in some models, offering a broad field for innovation and improvement of the efficiency of the PLI (Costa Rica). These alternative experiences confirm that lower formal requirements and the digitization of the system, together with the “citizen” origin of the proposals and its more direct association with the representation, produce a greater generalization and knowledge of the formulas of citizen participation, leading to greater democratic involvement, activations of the mechanism, and political and normative results.

Cases like Spain and the ECI emphasize how an excess of material and formal restrictions, coupled with an absence of direct and agile parliamentary treatment, render the mechanism inoperative in practice. Applications such as those in Latvia or Austria show the pattern to follow, according to norms generating a framework that must be respected in order to fulfill the purpose for which the initiative is conceived, through an application favorable to citizen inclusion.

According to our general hypothesis, with a legal framework that responds to a balanced combination of elements aimed at ensuring citizen inclusiveness, formal accessibility and parliamentary effectiveness of proposals, the mechanism can be given greater efficiency and influence in the system which, potentially, contributes to the promotion of citizen participation and favors democratic dialogue and the re-legitimation of representative institutions.

Beyond the concrete formula to control or support the proposals, the decisive element for the inclusivity of the mechanism seems to reside in the will of the legislator who will try, or not, to facilitate the admissibility of the initiatives. Of particular relevance is the direct parliamentary treatment of the proposals, initiating the debate and amendment phase, which enables the mechanism to play a certain role in the public debate. The results are more relevant where this parliamentary treatment appears to be privileged by more agile procedures and –this is central– by the participation of the promoters throughout the legislative process, combined with formal guarantees and technical/material support or, lacking this, having a less formal requirement. Otherwise, initiatives are limited to those organizations with sufficient human and technical resources, and the results depend on the willingness –or lack of it– of the legislator, circumscribing it to those issues of greater social impact or less legislative relevance.

In short, it is necessary to enable the PLI as a true mechanism of participation, around issues of citizen interest, unrelated to a possible politicization that makes it difficult to obtain normative results in parliamentary practice, promoting its digitization, simplification of material and formal requirements or providing technical and/or financial support, according to a direct and preferential parliamentary treatment, with the active participation of the promoters in close dialogue with the political representation.

In the present context of the erosion of the party system and widespread dissatisfaction with the institutions of representative democracy, and in order to improve democratic dialogue and achieve greater democratic and civic awareness, it seems ideal to give AI/PLI greater scope and more resources, especially taking into consideration the indirect nature by which, ultimately, it is the representatives - democratically elected by the electors- who decide. Also, such a mechanism should enable citizen participation as an alternative to the referendum, avoiding the possible perverse effects that we observe in the practice of direct democracy, as occurred in 2016.

As MARX said in Louis Bonaparte's Eighteenth Brumaire: "The parliamentary regime lives by discussion, how shall it forbid discussion? Every interest, every social institution, is here transformed into general ideas, debated as ideas; how shall any interest, any institution, sustain itself above thought and impose itself as an article of faith? The struggle of the orators on the platform evokes the struggle of the scribblers of the press; the debating club in parliament is necessarily supplemented by debating clubs in the salons and the bistros; the representatives, who constantly appeal to public opinion, give public opinion the right to speak its real mind in petitions. The parliamentary regime leaves everything to the decision of majorities; how shall the great majorities outside parliament not want to decide? When you play the fiddle at the top of the state, what else is to be expected but that those down below dance?"⁵⁴⁹

⁵⁴⁹ MARX, K. (1852): *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Digital version: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/ch04.htm> (Chap. IV).

BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA SÁNCHEZ, R. (2015): *Entre la participación y la voluntad política. La Iniciativa Popular y el caso del proyecto de ley Gestión integral del recurso hídrico en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica, Tesis doctoral.
- ABARCA SÁNCHEZ, R.: *Entre la participación y la voluntad política. La Iniciativa Popular y el caso del proyecto de ley Gestión integral del recurso hídrico en Costa Rica*. Asamblea Legislativa de Costa Rica, Revista Parlamentaria, vol. 20, n. 1, julio 2013.
- ACHÓN BRUÑEN, J. (2013): *Iniciativa legislativa popular relativa a la dación en pago: impedimentos para que prospere y soluciones alternativas*. Diario la Ley, n. 8031, Sección Doctrina, 26 de febrero de 2013.
- ALONSO de ANTONIO, J. A. y MARTÍNEZ FERRERO, P: Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. n. 86, 1994-1995, pp. 567-575.
- ALTMAN, D. (2005): *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* En Política y gobierno, vol. XII, n. 2, CIDE.
- ALTMAN, D.: *Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?* En Perfiles Latinoamericanos 35, 2010.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (1999): *El derecho de petición: estudio en los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, Granada.
- ANDUIZA, E., JENSEN, M. J. y JORBA, L. (eds.) (2012): *Digital Media and Political engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- ANGLMAYER, I. (2015): *The European Citizens' Initiative: the experience of the first three years European Implementation Assessment*. European Parliamentary Research Service (EPRS).
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA\(2015\)536343_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536343/EPRS_IDA(2015)536343_EN.pdf)
- ARAGÓN REYES, M. y LÓPEZ GONZÁLES J. L. (2000): *Plebiscito*. En VVAA: *Diccionario electoral (II)*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- ARAGÓN REYES, M.: *La iniciativa legislativa*. REDC, n. 16, 1986.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.: *La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular*. REDC, n. 78, sept.-dic. 2006, pp. 187-218.
- ARTETA, G. (1997): *Efectos de las instituciones democráticas en la política y la economía*. Ed. CORDES, Quito.
- ASILE, S.: *Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*. En A. PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1980): *La Constitución española de 1978*. Madrid.

- ASTARLOA VILLENA (2003): *La Iniciativa Legislativa Popular en España*. Teoría y Realidad Constitucional, n. 10-11, 2º sem. 2002-1er. sem. 2003, pp. 273-321
- AUER A.: *European Citizens Initiative*. European Constitutional Law Review, 2005, vol. 1 n. 1, pp 79-87.
- AUER, A.: *Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (2008): *Democracia directa en Latinoamérica*. Ed. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- AUERS, D.: *An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- AVRITZER, L.: *Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique*. En BACQUE, M. H., REY, H y SINTOMER, I. (dirs.) (2005): *Gestion de proximité et démocratie participative*. París, La Découverte.
- BAEZ LECHUGA, I (2016): *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Colección Derecho Público, BOE, Madrid. (Tesis, 2015, UNED)
- BALLADORE PALLIERI, G. (1976): *Diritto costituzionale*. Ed. Giuffrè, Milano.
- BALLESTEROS, M y FIORENTINI, S.: *Towards a revision of the European Citizens' Initiative?* Parlamento Europeo, Policy Department C, Bruselas, julio de 2015.
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU\(2015\)519240_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU(2015)519240_EN.pdf)
- BARILE, P. (1987): *Istituzioni di diritto pubblico*. Ed. Cedam, Padova.
- BASILE, S.: *Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*. En A. PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1980): *La Constitución española de 1978*. Madrid.
- BERLÍN VALENZUELA, F. (Coord.) (1998): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México D.F., p. 409.
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf
- BEST, E. y LAMBERNON, F. (2011): *Citizens Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress?* EIPA. Maastricht.
www.aei.pitt.edu/33491/1/20110912103131_EipascopeSpecialIssue_Art1.pdf
- BETTINELLI, E.: *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*. En *Il Politico*. n. 3, 1970, pp. 589-623.
- BIGLINO CAMPOS (1987): *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal*. REDC, año 7, n.19, enero-abril 1987, pp. 75-130.

- BILBAO UBILLOS, J. M.: *La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)*. En: PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid.
- BILBAO UBILLOS, J.M. (2012): *La iniciativa ciudadana*, Cuadernos Europeos de Deusto, Nº 46/2012, Bilbao.
- BISCARETII, P. (1973): *Derecho constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid
- BOAVENTURA DE SOUSA, S. (Coord.) (2004): *Democratizar la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BOBBIO, N. (1977): *Democracia representativa y teoría marxista del Estado*. Sistema, p. 27.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G. (1983): *Diccionario de Política*. . Siglo Veintiuno Editores, México.
- BOUZA GARCÍA, L; CUESTA LÓPEZ, V.; MICHEVA, E. y SZLIGOWSKA, D. (2011): *The European Citizens Initiative: a First Assessment*. Papers prepared for the Workshop organized by the European General Studies' Programme of the College of Europe, Brujas, 25.01.2011. Bruges Political Research Papers n. 2, 2012.
www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/wp24_eg.pdf?download=1
- BOWLER, S.; DONOVAN, T. y TOLBERT, C. (1998): *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Ohio State University Press, Columbus.
- BJØRKLUND, T. (1982): *The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?* Scandinavian Political Studies, n. 5(3), pp. 237-260.
- BREUER, A. y GROSHEK, J.: *Slacktivism or efficiency-increased activism? Online political participation and the Brazilian Ficha Limpa anti-corruption campaign*. En: WELP, Y. y BREUER, A. (eds.) (2014): *Digital Opportunities for Democratic Governance in Latin America*. Routledge.
- CABADA HUERTA, M. (2007): *La facultad de iniciativa legislativa*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Quórum Legislativo, n. 89 (abril-junio 2007).
- CABRERA ACOSTA, M. A. (1999): *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho*. Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, nº 16.
- CAIN, B.; DALTON, R. y SCARROW, S. (2004): *Democracy transformed?: expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. En *Journal of Democracy*, Vol. 15, nº 1, pp. 124-138.
www.escholarship.org/uc/item/9tg922hv#page-1.
- CALDERÓN, F. (Coord.) (2012): *La protesta social en América Latina*. Cuadernos de Prospectiva Política 1. Papep, PNUD, Siglo XXI, BBAA.
- CAMPS, F. (1997): *Iniciativa legislativa popular*. Ed. Mediterrània, Barcelona.

- CASADO PALLARES, J. M. (1928): *La iniciativa, el referendum y el recall*. Tesis doctoral, Imprenta de Archivos, Madrid, p. 11. Citado en MARCO MARCO, J. J. (2009): *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*. RGDC, n. 8, oct. 2009.
- CASTELLA ANDREU, J. M. (2016): *Ante una posible reforma constitucional: el referéndum y la participación ciudadana*. GEDECO, Universidad de Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) n° 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. COM(2015) 145 final, 31.3.2015.
www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Guía para la Iniciativa Ciudadana Europea*. Unión Europea. www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/guide
- COMISIÓN EUROPEA (2009): *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*. COM(2009)622 final, 11.11.2009 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:Es:PDF>
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001. COM (2001) 428 final, 12.10.2001.
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:l10109
- CONCHA CANTÚ, H. A. (2013): *Iniciativa Legislativa Popular*. UNAM.
www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/191/4.pdf
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución*. En: *Revista de las Cortes Generales*, n. 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 183-202.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular*. En: *Revista de las Cortes Generales*, n. 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 203-212.
- CONSEJO EUROPEO (2015): Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa. Bruselas, 16 de junio de 2015.
www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/events/eci-conference/
- CONTRERAS CASADO, M. (1997): *Parlamento y participación directa de los ciudadanos*. Anuario jurídico de La Rioja, n. 3, pp. 217-231.
- CONTRERAS CASADO, M.: *Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (Una aproximación a su regulación jurídica en España)*. En RCG, n. 8, mayo-agosto, 1986, pp. 67-94.
- COPELAND, N. y STULL, G. (2010): *The European Citizens' Initiative*. PE, Library Briefing, Bruselas, mayo 2010.
www.eva-lichtenberger.eu/fileadmin/pdfs/ECIDossier2010.pdf

- CRONIN, T. E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press, Cambridge and London;
- CUESTA LÓPEZ, V. (2012): *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*. En *VVAA: Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13, No. 3, 257–269, Septiembre 2012.
- CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Thomson-Civitas, Navarra. (Tesis Doctoral, 2007, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, www.acceda.ulpgc.es/bitstream/10553/2165/1/3073.pdf)
- CUNILL, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- CUOCOLO, F. (1971): *Saggio sull'iniziativa legislativa*. Ed. Giuffrè, Milán Milán.
- CHAMBERS, S.: *Constitutional Referendums and Democratic Deliberation*. En MEDELSON, M. y PARKIN, A. (eds.) (2001): *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation Referendum Campaigns*. Basingtoke, Plgrave Macmillan, pp. 231-255.
- CHOMSKY, N. (2012): *Ocupar Wall Street*. Ed. Tendencias.
- CHRISTENSEN, H. S.; KARJALAINEN, M. y NURMINEM, L. (2015): *Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland*. *Policy and Internet*, vol. 7, marzo 2015, pp. 25-45.
- DALTON, R., BÜRKLIN, W., y DRUMMOND, A. (2001): *Public Opinion and Direct Democracy*. En: *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4.
- DINAN, J. (2007): *The original intent and current operations of direct democracy institutions*. *Albany Law Review*. Vol. 70, N° 3, pp 1035-1043.
- DUVIVIER, K. K. (2007): *Out of the bottle: the genie of Direct Democracy*. *Albany Law Review*, Vol. 70, n. 3, pp. 1045-1053.
- EFLER, M. (2006): *European Citizens' Initiative, Legal options for implementation below the constitutional level*. Democracy International. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2006-12-eci-study.pdf
- EMMANOULIDIS, J. A. y STRATULAT, C.: *Implementing Lisbon: a critical appraisal of the Citizens' Initiative*. EPC, Policy Brief, Bruselas, junio de 2010. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1135_implisbon.pdf
- EMMANOULIDIS, J. A. y STRATULAT, C.: *Implementing Lisbon: narrowing the EU's 'democratic deficit'?* EPC, Policy Brief, Bruselas, marzo de 2010. www.epc.eu/documents/uploads/724273258_Implementing%20Lisbon%20-%20narrowing%20the%20EU%20democratic%20deficit.pdf
- ESTEBAN (de), J. y LÓPEZ GUERRA, L. et altri (1983): *El régimen constitucional español (vol. I)*. Ed. Labor, Barcelona.
- FERNÁNDEZ FERRERO, M .A. (2001): *La iniciativa legislativa popular*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid.
- FLEURY, S.: *Iniciativa popular*. En: AVRITZER, L. y ANASTASIA, F. (coords.) (2007): *Reforma política no Brasil*. PNUD, UFMG, Belo Horizonte.

- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M.: *Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE*. Pliegos de Yuste, n. 9-10, 2009.
www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf
- GARCÍA CUADRADO, A. (1991): *El derecho de petición*. RDP, n. 32, pp. 119-169.
- GARCÍA ESCUDERO, J. M.: *Art. 29. Derecho de petición*. En: ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.) (1984): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978, vol. II*. Ed. EDERSA, Madrid, pp. 245-275.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo*. En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 74 (1988-89), pp. 211-246.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *La iniciativa legislativa popular*. En: VVAA (1994): *El procedimiento legislativo 1994. V jornadas de derecho parlamentario*. Congreso de los Diputados, pp. 271-296.
- GARCÍA MONTERO, M. (2004): *El procedimiento legislativo en América Latina*. América Latina Hoy, diciembre, vol. 38, Universidad de Salamanca4.
- GERBER, E. et. altri (2001): *Stealing the initiative. How State government respond to Direct Democracy*. Prentice Hall, New Jersey.
- GIESE, K.: *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J. F. (2002): *Derecho de petición: comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*. Ed. Civitas, Madrid.
- GROSSO, B.: *El proceso de construcción de la ley*. En GROSSO, B. y SVETAZ, M. A. (eds.) (2000): *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*. OEA, Buenos Aires.
- GUERRERO SALOM, E. (2004): *El Parlamento: Qué es. Cómo funciona. Qué hace*. Ed. Síntesis.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2006): *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*.
www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2
- GUZMAN HERNÁNDEZ, T. Y. (2016): *Los mecanismos de democracia directa en Cuba. Diseño normativo y práctica hasta la actualidad*. Universidad de La Habana.
- HALIKIOPOULOU, D. (2011): *Patterns of Secularization*. Ed. Ashgate, Londres.
- HERRERO LERA, M.: *Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular*. En ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.) (1998): *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Cortes Generales, Madrid, pp. 251-288
- HEVIA DE LA JARA, F.: *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. Convergencia, Vol. 17, Núm. 52, enero-abril, 2010, México, pp. 155-185.

- HEVIA DE LA JARA, F.: *Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. En: DAGNINO et al. (coords.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HIERLEMANN, D. y WOHLFARTH, A.: *A Revolution in Disguise: The European Citizens' Initiative*. Bertelsmann Stiftung, Spotlight Europe n. 7/2010, agosto de 2010. www.aei.pitt.edu/14871/1/xcms_bst_dms_32090_32091_2.pdf
- IDEA (2008): *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo. www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J. (1980): *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.
- KACZÝNSKI, P. M. (2010): *The European Citizens ' Initiative: A proper response from the Commission*. CEPS, Bruselas, enero de 2010, 2 p. <http://www.ceps.eu/book/european-citizens%E2%80%99-initiative-proper-response-commission>
- KACZÝNSKI, P. M. et al. (2010): *Lisbon five months on: Surveying the new EU political scene*. CEPS. Commentary n.5. Bruselas, 29 de abril de 2010. 6 p. www.ceps.eu/book/lisbon-five-months-surveying-new-eu-political-scene.
- KAUFMANN, B. y WATER, (2004): *Direct Democracy in Europe*. IRI, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- KAUFMANN, B. (2010): *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*. Fundación Verde Europea e IRIE, Bruselas. http://gef.eu/fileadmin/user_upload/ECI_Handbook_ES_web_final.pdf
- KAUFMANN, B.: *Transnational "Babystep": The European Citizens' Initiative*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (ed.) (2012): SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- KELSEN, H (1920): *Esencia y valor de la democracia*. Ed. Labor, Barcelona, 1932.
- KELSEN, H. (1925): *Teoría general del Estado*. Ed. Coyoacan, México, 2008. .
- KRUPAVIČIUS, A.: *Citizens' Initiatives in Lithuania: Initiative Institutions and Their Political Impact in a New Democracy*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012): *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LAFFERRIERE, E.: *Argentina: la representación como desafío*. En: WELP, Y. y SERDÜLT, U. (Eds.) (2008): *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo Libros, Buenos Aires. pp. 128-152.
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *La Participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- LÁŠTIC, E.: *If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (eds.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LAVAGNA, C. (1982): *Istituzioni di diritto pubblico*. Ed. Utet, Turín.

- LEHMANN, W. (2005): *Citizens' initiatives and referenda in selected EU member and candidate states: short comparative analysis*. Parlamento Europeo, Policy Department C, Bruselas
- LEHMANN, W. (2010): *The European Citizens' Initiative online?: Some European and national experiences*. Parlamento Europeo, Policy Department C, Bruselas.
- LISSIDINI, A.: *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y., y ZOVATTO, D. (Coord.) (2008): *Democracia Directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- LISSIDINI, A. (2011): *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- LISSIDINI, A., WELP, Y., y ZOVATTO, D. (Coord.) (2008): *Democracia Directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- LISSIDINI, A., WELP, Y., y ZOVATTO, D. (2014): *Democracias en movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- LIVIK, E. (2010): *Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State. Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament*. En *Proceedings of the Institute for European Studies* 8/210.
- LOZANO TELLO, J. G. (2014): *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universidad de Zürich. Centre for Research on Direct Democracy. C2D Working Paper Series 45/2014.
- LOZANO TELLO, J. G. (2015): *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universitat de València. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.
- MANIN, B: *Metamorfosis de la representación*. En DOS SANTOS, M. (ed.) (1982): *¿Qué queda de la representación política?* CLACSO, p. 40;
- MARCO MARCO, J. J. (2006): *El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España*. Revista de las Cortes Generales, n. 69, 3er. cuatrim. 2006, pp. 39-80.
- MARCO MARCO, J. J. (2009): *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*. RGDC, n. 8, oct. 2009. www.iustel.com/v2/revistas/
- MARTIN RETORTILLO, L. (1984): *Materiales para una Constitución*. Ed. Akal, Madrid.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A. (2012): *La Iniciativa Ciudadana Europea: Profundizando en la democracia*. Fundación IDEAS, DT 2/2012, Madrid.
- MARX, C. (1852): *El dieciocho brumario de Luís Bonaparte*. En MARX, C. y ENGELS (1981): *Obras escogidas en tres tomos*. Ed. Progreso, Moscú, Tomo I, pp. 404 a 498. www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/brumaire/brum4.htm

- MARX, K. (1852): *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*.
<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire/ch04.htm>
- MASSUGÈR, N. y WELP, Y.: *La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana*. En BÁEZ, S. y RÍOS, V. (Coords.) (2013): *Los derechos políticos en el siglo XXI*. Ed. Tirant Lo Blanch, México.
- MATSUSAKA, J. G. (2004): *For the many or the few. The initiative, Public Policy, and American democracy*. University of Chicago Press.
- MERLI, F.: *Article 41 B-VG*. En KORINEK, K. y HOULOUBEK, M. (eds.): *Bundesverfassungsrecht – Kommentar*. Springer Verlag, 1999, Viena. Citado en GIESE, K. (2012): *The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- MIRÓ, F. (1995): *Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), Boletín Electoral, Julio- Diciembre 1995.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (2012): *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-*. Misión de Observación Electoral, Bogotá, Septiembre de 2012.
- MODUGNO, F.: *L'ammissibilità del referendum tra sovranità popolare e autonomia regionale*. En: VVAA (1982): *Scritti in onore di E. Tosato (I)*. Ed. Giuffré, Milán.
- MOLAS, I. y PITARCH, I. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid.
- MONTESQUIEU (1748): *L'esprit des lois*. Édition Édouard Laboulaye, Garnier Frères.
www.ebooksgratuits.com/pdf/montesquieu_04_esprit_des_lois.grand.pdf
- MORALES VITERI, J. P.: *De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador*. En: WELP, Y y SERDÜLT, U. (Coords.) (2008): *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- MOREL, L. (2001): *The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies*. En MENDELSON M. y PARKIN, A. (eds.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. Palgrave, New York, pp. 47-64.
- NAMORADO URRUTIA, P.: *Iniciativa legislativa popular*. En BERLÍN VALENZUELA, F. (Coord.) (1997): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- O'DONELL, G. (1994): *Delegative democracy*. En *Journal of Democracy*. n. 1, vol. 5, pp. 55-69.
- ORTIZ SANDOVAL, L.: *El déficit de la participación democrática en Paraguay*. En WELP, Y. y SERDÜLT, U. (2008): *Armas de doble filo. La participación democrática en la encrucijada*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

- ORTIZ SANDOVAL, L.: *Las elecciones negadas. Las disposiciones políticas de la democracia conservadora en Paraguay*. En: AIBAR, J. et altri (2006): *Vox Populi. Populismo y Democracia en América Latina*. FLACSO, México.
- PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- PARLAMENTO EUROPEO (28 de octubre de 2015): *Resolución sobre la iniciativa ciudadana europea 2014/2257(INI)*
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//ES
- PAYNE, M. J.; ZOVATTO, D.; CARRILLO FLÓREZ, F. y ALLAMAND ZAVALA, A. (2003): *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID, Washington.
- PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto y comentarios*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984): *Tratado de Derecho político*. Ed. Civitas, 2ª Ed. Madrid.
- PÉREZ SOLÁ, N. (1994): *Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular*. En VVAA: *V Jornadas de Derecho Parlamentario 1994: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, Madrid. pp. 603-613.
- PÉREZ SOLA, N. (1994): *Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n. 84.
- PIRRO, A. (1995): *Un istituto di democrazia diretta "sui generis": l'iniziativa legislativa popolare*. En: *Nuovi studi politici* n. 25, pp- 97-105.
- PRESNO LINERA, M. A. (2012): *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*. En *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27, diciembre de 2012.
www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2027%20COMPLETA.pdf
- PRESNO LINERA, M. A. (2014): *Regeneración democrática y reforma de la Constitución*. En *Blog RCDP*, 20-10-2014.
www.eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/10/20/regeneracion-democratica-y-reforma-de-la-constitucion-la-primera-propuesta-autonomica-de-revision-constitucional-miguel-angel-presno/
- PSOE y CIUDADANOS (2016): *Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso*
www.psoe.es/media-content/2016/02/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf
- PUNSET, R (1982): *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*. En *RDP*, n.14, 1982, pp. 57-78.
- PUNSET, R.: *El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible*. En GARRORENA MORALES, Á. (ed.) (1990): *El Parlamento y las transformaciones actuales*. Ed. Tecnos, Madrid, p. 483.

- RAGAUSKAS, P. (2005): *Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus*. En: *Politologija*, n. 1/2005, pp. 55-81 (incluye resumen en inglés).
- RAMÍREZ ARRAYÁS, J. A. (2007). *Democracia Directa en el sistema constitucional chileno*. Ponencia a la Conferencia Internacional de Democracia Directa en AL. 14-15 de marzo, BA.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F.: *El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (comp.) (2014): *Democracias en movimiento*. UNAM.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1985): *La participación política*. Madrid, Ed. Tecnos.
- RAUSCHENBACH, R. (2012): *Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook*. Centre for Research on Direct Democracy, C2D Working Paper Series 40/2012, Universidad de Zürich, Aarau.
- RAVERAIRA, M. (1983): *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*. Ed. Giuffrè, Milán.
- REBOLLO DELGADO, L.: *El derecho de Petición*. RDP, n. 53, 2002, pp. 75-130.
- REPÚBLICA DE ESLOVENIA (2004): *Zakonska Ljudska Inicijativa*. www.imss.dz-rs.si/imis/79a14e4873bec70926b1.pdf
- RODEAN, N. (2016): *La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas* En: *El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa*. Oñati, 16-17 Junio 2016.
- RODEAN, N.: *Il mito di Sisifo: iniziativa dei cittadini nell'ambito delle proposte di riforma costituzionale*. Forum di Quaderni costituzionali, , n. 4, 2015, pp. 1-18. <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-1162>
- RODEAN, N. (2014): *Iniziativa (legislativa) popolare: profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*. FrancoAngeli, Milano.
- ROSENBERGER, S. y STADLMAIR, J.: *Petitionen und Parlamentarische Bürgerinitiativen - Zivilgesellschaft im Parlament?* En: DIMMEL, N. y STELZER-ORTHOFFER, C. (eds.) (2016): *TransForm - Journal für zivilgesellschaftliche Innovation*. Wiener Verlag für Sozialforschung, Vol. 1(1), pp- 68-88.
- ROUSSEAU J. J. (1762): *El Contrato social*. Ed. Istmo, 2004.
- RUIZ DEL CASTILLO (1939): *Manual de Derecho Político*. Instituto Editorial Reus, Madrid. Citado por GARCÍA CUADRADO, A. (1991): *El derecho de petición*. RDP, n. 32, pp. 119-169.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, A (1998): *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- RUTH, S., WHITEHEAD, L., y WELP, Y. (Eds.) (2017): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.

- RYTEL-WARZOCHA, A.: *Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances?* En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- RYTEL-WARZOCHA, A.: *The Popular Initiative in Poland*. En *Mehr Demokratie e.V., Democracy International* (2006).
- SABSAY, D. A.: *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino*. LISSIDINI, A.; WELP, Y. y ZOVATTO, D. (2008): *Democracia Directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- SÁINZ MORENO, F. y HERRERO DE PADURA, M. (eds.) (1989): *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2ª ed.)*. Tomo III. Cortes Generales, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A (1972): *Participación política y democracia directa*. En *Estudios de Ciencia política y Sociología*. Homenaje al profesor Carlos Ollero, Madrid, pp. 746-747.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Artículo 87*. En GARRIDO FALLA, M. *et alri* (2001): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.: *Artículo 87*. En GARRIDO FALLA, M. *et alri* (1985): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas, Madrid,
- SAURON, J. I.: *L'initiative citoyenne européenne: une fausse bonne idée?* Fondation Robert Schuman. Policy Paper. Question d'Europe, n.192. París, 31 de enero de 2011. http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-192-fr.pdf
- SCHMITT, C. (1928): *Teoría de la Constitución*. Ed. Alianza, Madrid, 1996.
- SCHNELLBACH, C.: *The European Citizens' Initiative: a useful instrument for public participation?* Center for Applied Policy Research. Ludwig-Maximilians-Universität Munich C.A.Perspectives n. 3. Sept. 2011. www.cap.lmu.de/download/2011/CAPerspectives-2011-03.pdf
- SERDÜLT, U. (2007): *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*. I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo.
- SERDÜLT, U. y WELP, Y. (2012): *Direct Democracy Upside Down*. En: *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), pp. 69-92.
- SERDÜLT, U.; MÉNDEZ, F.; HARRIS, M. y HYEON, S. S. (2016): *Scaling Up Democracies with E-Collecting?* E-Democracy and Open Government (CeDEM), Conference, 18-20 mayo 2016.
- SETÄLÄ, M. (1999): *Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?* *Scandinavian Political Studies*, n. 22, pp. 327–340.
- SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2009): *Referendums and Representative Democracy*. Routledge ECPR.
- SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens' Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.

- SHÄFFER, H. (2004): *Ubre die "Schwäche" des Volksbegehrens in Österreich*. En HAMMER, M. SOMEK, A. STEKZER M. y WEICHSELBAUM, B. (eds.) (2004): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – Festschrift Öhlinger*. WUV, Viena, pp. 412-433.
- SMITH, G. (2009): *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Theories of Institutional Design*, Cambridge University Press.
- SOMER. E. (2012): *Direct Democracy in the Baltic States*. Centre for Research on Direct Democracy, C2D Working Paper Series 42/2012, Aarhus.
- SOUZA ROCHA (de), M.: *La Comisión de Legislación Participativa y la participación de las ong: ¿participación popular en Brasil?* En WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México.
- SPAGNA MUSSO (1958): *L'iniziativa legislativa nella formazione delle leggi italiane*. Jovene, Napóles.
- SPIVAK, J. (2004): *'California's recall: adoption of the 'Grand Bounce' for elected officials*. California History, 81 (2), pp. 20-63.
- STELLA, M. T. (2014): *L'iniziativa legislative popolare: un'occasione mancata o un'opportunità ancora da cogliere?*
- STRATULAT, C. y EMMANOULIDIS, J. A. (2012): *The European Citizens' Initiative: next step, implementation*. EPC. Bruselas. Bruselas, 16 de diciembre de 2010.
www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf
- SUÁREZ ANTÓN, O y WELP, Y (2016): *¿Papel Mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia*. Universidad La Gran Colombia. [pendiente de publicación]
- SUÁREZ ANTÓN, O.: *El lobby en la UE, ¿una actividad regulada y transparente?* En SANTIAGO BARNÉS, J., ORTEGA JARRÍN, M. G. y CARPIO GARCÍA, J. A. (Coord.) (2016): *Consultoria Política*. Universidad Camilo José Cela, Ed. Amarante, Madrid.
- SUÁREZ ANTÓN, O. (2014): *La Iniciativa Ciudadana Europea: Balance y Perspectivas*. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.
www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/G01-SUAREZANTON-2014.pdf
- SZLIGOWSKA, D. y MICHEVA, E.: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*. En: VVAA: *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory democracy?* En *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13.3, 2012

- SZLIGOWSKA, D. y MICHEVA, E.: *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*. En: BOUZA GARCÍA, L.; CUESTA LÓPEZ, V.; MICHEVA, E. y SZLIGOWSKA, D. (2011): *The European Citizens' Initiative: a First Assessment*. Papers prepared for the Workshop organized by the European General Studies' Programme of the College of Europe, Brujas, 25.01.2011. Bruges Political Research Papers n. 24, 2012.
www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/wp24_eg.pdf?download=1
- TARÍN, L. P. (2012): *La Iniciativa Ciudadana Europea*. Nueva Revista, n. 139, Universidad Internacional de La Rioja, septiembre 2012, pp. 106-117.
- TARROW, S. (1988): *El poder en movimiento*. Ed. Alianza, Madrid.
- TUDELA ARANDA, J. (2002): *Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías*. En: Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, p. 110.
- ULERI, P. V. (2002): *On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non Vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda*. European Journal of Political Research, n. 41(6), pp. 863-883.
- ULERI, V.: *Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization*. En: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (2012) (ed.): *Citizens Initiatives in Europe*. Palgrave Macmillan.
- URQUIZU, I. (2016): *La crisis de representación en España*. Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid
- VALEA, D. C. (2012): *Constitutionality control of the legislative initiatives of the citizens in Romania*.
- VEGA (de), P. (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Ed. Tecnos, Madrid.
- VENTURA, L. (2010): *The European Citizenship Initiative (ECI): a new democratic tool?* TEPSA. Bruselas, 8 de septiembre de 2010.
www.tepsa.eu/download/publications/TEPSA%20BRIEF%20ECI%20final.pdf
- VIEDMA LOZANO, J. L. (2010): *Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares*. Oficina del Censo Electoral, Instituto Nacional de Estadística.
- VINTRÓ CASTELLS, J.: *Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España*. En PAJARES MONTOLÍO, E. (coord.) (2011): *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VIRGA, P. (1979): *Diritto costituzionale*. Ed. Giuffrè, IX ed, Milano.
- VVAA (1994): *El procedimiento legislativo 1994. V jornadas de derecho parlamentario*. Congreso de los Diputados.

- VVAA: *Special Issue: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?* Perspectives on European Politics and Society. Vol. 13, n. 3, 2012. www.tandfonline.com/toc/rpep20/13/3#.UcspttI4HSg
- VVAA: *The Citizens' Initiative: Opportunities and Challenges*. En: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. EPC, EGMONT, CEPS, 27 de septiembre de 2010, pp. 121-138. www.epc.eu/documents/uploads/pub_1150_epc_egmont_ceps_-_treaty_of_lisbon.pdf
- WELP, Y. (2016): *El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América del Sur en el siglo XXI*. En: TUESTA SOLDEVILLA, F. (Ed.) (2016): *Partidos políticos y elecciones*. PNUD.
- WELP, Y.: *La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina* Iconos. Revista de Ciencias Sociales. n. 31, mayo 2008, Quito.
- WELP, Y. y BREUER, A. (eds.) (2014): *Digital Opportunities for Democratic Governance in Latin America*. Routledge.
- WELP, Y. y SERDÜLT, U. (Eds.) (2008): *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- WELP, Y. y WHEATLEY, J.: *The uses of Digital Media for Contentious Politics In Latin America*. En: ANDUIZA, E., JENSEN, M. J. y JORBA, L. (eds.) (2012): *Digital Media and Political engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge University Press.
- WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (Comp.) (2011): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México.
- ZIMMERMAN, J. (2013): *The Recall. Tribunal of the People*. Suny Press, New York.
- ZOVATTO, D.: *Instituciones de democracia directa en América Latina*. En: PAYNE, M. et al. (coords.) (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ZOVATTO, D.: *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010*. Revista de sociología, n. 24, 2010, pp. 87-124.

PRENSA

Argentina:

LA NACIÓN (Argentina) (15 de noviembre de 2002): *La iniciativa popular superó el millón de firmas en todo el país.* 15 de noviembre de 2002. <http://www.lanacion.com.ar/450097-la-iniciativa-popular-supero-el-millon-de-firmas-en-todo-el-pais>

LA NACIÓN (Argentina), CAPRIATA, L. (26 de marzo de 2005): *La participación ciudadana, una misión imposible en la Argentina.* <http://www.lanacion.com.ar/690627-la-participacion-ciudadana-una-mision-imposible-en-la-argentina>

LA NACIÓN (Argentina), RIVA, A. M. (4 de marzo de 2007): *Juntar firmas, el método para ser oído.* <http://www.lanacion.com.ar/888475-juntar-firmas-el-metodo-para-ser-oido>

Brasil:

O GLOBO (Brasil), BONIN, R. (20 de mayo de 2010): *Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei.* <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.htm>

CÁMARA DOS DEPUTADOS (29 de marzo de 2016): *Frente recebe 2 milhões de assinaturas a favor de projeto de combate à corrupção.* <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/506072-FRENTE-RECEBE-2-MILHOES-DE-ASSINATURAS-A-FAVOR-DE-PROJETO-DE-COMBATE-A-CORRUPCAO.html>

Costa Rica:

LA NACIÓN (Costa Rica), FALLAS, H. (5 de septiembre de 2013): *Una de cada 100 leyes nace a propuesta de ciudadanos.* http://www.nacion.com/data/leyes-nace-propuesta-ciudadanos_0_1364263590.html

LA NACIÓN (Costa Rica) (2 de abril de 2014): *Ley de iniciativa popular dio vida a tres planes de ley en ocho años.* http://www.nacion.com/nacional/politica/Ley-iniciativa-popular-proyectos-vigencia_0_1406059621.html

México:

LA JORNADA (México), BECERRIL, A. y BALLINAS, V. (15 de junio de 2016): *Aprueba el Senado versión light de la Ley 3 de 3.* <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/15/aprueba-el-senado-version-light-de-la-ley-3-de-3>

Finlandia:

MINISTERIO DE JUSTICIA (Finlandia) (28 de febrero de 2013): *One year since the Act on citizens' initiative entered into force - A few dozen citizens' initiatives already launched*
<http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2013/03/oneyearsinthetheactoncitizensinitiativeenteredintoforce-afewdozencitizensinitiativesalreadylaunched.html>

UUTISET (Finlandia) (13 de octubre de 2014): *All six citizen's initiatives have failed - activists accuse Parliament of intentionally slowing the process*
http://yle.fi/uutiset/all_six_citizens_initiatives_have_failed_activists_accuse_parliament_of_intentionally_slowing_the_process/7525779

UNIVERSITY OF OXFORD, LEHDONVIRTA, V. (28 de noviembre de 2014): *Finnish decision to allow same-sex marriage "shows the power of citizen initiatives"*
<http://blogs.oii.ox.ac.uk/policy/finnish-decision-to-allow-same-sex-marriage-shows-the-power-of-citizen-initiatives/>

UUTISET (Finlandia) (7 de mayo de 2015): *Citizens' initiative opposing zero-hour contracts to go before MPs*
http://yle.fi/uutiset/citizens_initiative_opposing_zero-hour_contracts_to_go_before_mps/7977791

UUTISET (Finlandia) (19 de julio de 2015): *Petition opposing gay marriage reaches 50,000 target*
http://yle.fi/uutiset/petition_opposing_gay_marriage_reaches_50000_target/8165572

UUTISET (Finlandia) (15 de noviembre de 2015): *Citizens' initiative on referendum to exit euro makes it to Parliament*
http://yle.fi/uutiset/citizens_initiative_on_referendum_to_exit_euro_makes_it_to_parliament/8456855

UUTISET (Finlandia) (21 de enero de 2016): *Nearly 4 years of citizens' initiatives: Just one breakthrough in over 450 proposals.*
http://yle.fi/uutiset/nearly_4_years_of_citizens_initiatives_just_one_breakthrough_in_over_450_proposals/8613766

Holanda:

DE GELDERLANDER (Holanda), (23 de enero de 2014): *Burgerinitiatief zelden succesvol.* <http://www.gelderlander.nl/algemeen/binnenland/burgerinitiatief-zelden-succesvol-1.4187432>

DE VERDIEPING TROW (Holanda), PEULEN, M. (3 de abril de 2014): *Burgerinitiatief strandt keer op keer in Kamer.*
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3627650/2014/04/03/Burgerinitiatief-strandt-keer-op-keer-in-Kamer.dhtml>

EL MUNDO (España), HERRERO, B. (6 de abril de 2016): *Los holandeses rechazan en referéndum el acuerdo con Ucrania, poniendo en apuros a la UE*
<http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/06/57054316e2704e00608b4633.html>

EL MUNDO (España), RACHIDI, I. (29 de noviembre de 2016): *La extrema derecha se consolida en Holanda con un nuevo partido anti-inmigración* <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/29/583d8841468aeb2d168b4580.html>

Letonia:

THE GUARDIAN (Gran Bretaña/Letonia) (18 de abril de 2012): *Open government: transparency in Latvia* <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/apr/18/open-government-latvia>

THE NEW YORK TIME (EEUU/Letonia) (9 de abril de 2013): *Online, Latvians' Ideas Can Bloom Into Law* <http://www.nytimes.com/2013/04/10/world/europe/a-web-site-where-latvians-ideas-can-become-law.html?pagewanted=all&r=1&>

Portugal:

PÚBLICO (Portugal), MAYMONE MARTINS, F. (19 de diciembre de 2014) *Iniciativa Legislativa de Cidadãos pelo Direito a Nascer – uma perspectiva de esperança* <https://www.publico.pt/2014/12/19/sociedade/noticia/iniciativa-legislativa-de-cidadaos-pelo-direito-a-nascer--uma-perspectiva-de-esperanca-1679839>

OBSERVADOR (Portugal), FALCÃO, C. (17 de febrero de 2015): *Iniciativa legislativa de cidadãos que pede que aborto seja pago chega à Assembleia na quarta-feira* <http://observador.pt/2015/02/17/iniciativa-legislativa-de-cidadaos-que-pede-que-aborto-seja-pago-chega-assembleia-na-quarta-feira/>

Rumanía:

COALITIA PENTRU FAMILIE (Rumanía) (24 de mayo de 2016): *A historical nationwide and European premiere: 3 million Romanians sign change the constitution toward the protection of the family* <http://coalitiapentrufamilie.ro/2016/05/24/historical-nationwide-european-premiere-3-million-romanians-sign-change-constitution-toward-protection-family/>

HOT NEWS (Rumanía) (20 de julio de 2016): *Curtea Constitutională: Inițiativa cetățenească referitoare la casatoria între un barbat și o femeie indeplineste condițiile* <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-21170977-curtea-constitucionala-initiativa-cetateniasca-referitoare-casatoria-intre-barbat-femeie-indeplineste-conditiile.htm>

BLOCUL NATIONAL SINDICAL (Rumanía) (31 de agosto de 2016): *Inițiativa cetățenească pentru modificarea Codului Muncii, promovată de BNS, a fost dezbătută în Comisia pentru Muncă și Protecție Socială din Camera Deputaților* <http://www.bns.ro/2015-04-20-09-24-30/266-initiativa-cetateniasca-pentru-modificarea-codului-muncii-promovata-de-bns-a-fost-dezbatuta-in-comisia-pentru-munca-din-camera-deputatilor>

España:

EL PAÍS (España), GAREA, F. (14 de agosto de 2011): *El escaño 351*.
http://politica.elpais.com/politica/2011/08/14/actualidad/1313343760_653017.html

EL PAÍS (España) (27 de junio de 2016): *¿Cuántos votos le cuesta un escaño a cada partido?*
http://politica.elpais.com/politica/2016/06/27/actualidad/1467014352_924244.html

Varios:

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS (Reino Unido), ÖZLEM ATIKCAN, E. (19 de octubre de 2015): *Asking the public twice: why do voters change their minds in second referendums on EU treaties?*
<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/10/19/asking-the-public-twice-why-do-voters-change-their-minds-in-second-referendums-on-eu-treaties/>

EL PAÍS (España), CAÑAS, G. (7 de diciembre de 2015): *Le Pen afianza a la ultraderecha como el primer partido de Francia*
http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/06/actualidad/1449433559_186847.html

SPUTNIK NEWS (24 de septiembre de 2015): *Czech Petition on EU Exit Referendum Tops 50,000 Signatures*
<http://sputniknews.com/europe/20150924/1027450213/czech-eu-exit-referendum-petition.html>

EXPRESS (Reino Unido), WOOD, V. (19 de julio de 2016): *CZECH OUT: President calls for EU referendum as union crumbles in wake of Brexit*
<http://www.express.co.uk/news/world/685510/Czech-republic-brexit-european-union-brexit-vot-referendum-Milos-Zeman>

EL PAÍS (España), CLOSA MONTERO, C. (10 de julio de 2016): *La Europa plebiscitaria*.
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467989642_063678.html

EL PAÍS (España), BEARD, M. (10 de julio de 2016): *¿El poder para la gente?*
http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467975638_286740.html

HUFFINGTON POST (España), RAMIREZ, C. (10 de julio de 2016): *Grecia, un año después del 'no' a la austeridad (que al final fue un 'sí')*.
http://www.huffingtonpost.es/2016/07/10/grecia-ano-despues_n_10816584.html

THE CLINIC (Chile), WELP, Y y SOTO BARRIENTOS, F. (13 de octubre de 2016): *El Brexit, el plebiscito por la paz, y los diálogos ciudadanos*.
<http://www.theclinic.cl/2016/10/13/columna-el-brexit-el-plebiscito-por-la-paz-y-los-dialogos-ciudadanos/>

CLARÍN (Argentina), WELP, Y. (entrevista, 17 de octubre de 2016): *Los ciudadanos ¿siempre tienen razón?* http://www.revistaenlinea.clarin.com/ideas/ciudadanos-siempre-razon_0_1664833516.html

THE GUARDIAN (Reino Unido), WILLIAMS, Z. (9 de enero de 2017): *Our democracy is broken: here's a utopian idea for fixing it.* <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/09/citizens-juries-democratic-utopia-politics>

WEB

Parlamentos

Argentina:	www.congreso.gob.ar
Bolivia:	www.diputados.bo
Brasil:	www.camara.leg.br
Colombia:	www.camara.gov.co
Costa Rica:	www.asamblea.go.cr
Ecuador:	www.asambleanacional.gob.ec
Guatemala:	www.congreso.gob.gt
Honduras:	www.congresonacional.hn
México:	www.diputados.gob.mx
Nicaragua:	www.asamblea.gob.ni
Paraguay:	www.senado.gov.py
Perú:	www.congreso.gob.pe
Austria:	www.parlament.gv.at
Eslovaquia:	www.nrsr.sk
Eslovenia:	www.dz-rs.si
Finlandia:	www.eduskunta.fi ,
Holanda:	www.tweedekamer.nl
Italia:	www.camera.it / www.senato.it
Letonia:	www.saeima.lv
Lituania:	www.lrs.lt
Polonia:	www.sejm.gov.pl
Portugal:	www.parlamento.pt
Rumanía:	www.parlament.ro
España:	www.congreso.es
ICE:	www.ec.europa.eu/citizens-initiative

Organismos oficiales

Brasil, <i>Comissão de Legislação Participativa</i> :	www2.camara.leg.br
Colombia, Registraduría:	www.registraduria.gov.co
Ecuador, Consejo Nacional Electoral:	www.cne.gob.ec
Austria, Ministerio del Interior:	www.bmi.gv.at
Finlandia, Ministerio de Justicia:	www.kansalaisaloite.fi ,
Letonia, portal oficial del gobierno:	www.latvija.lv
Letonia, Comité Electoral:	www.cvk.lv
Lituania, Comité Electoral:	www.lrs.lt
España, Tribunal Constitucional	www.tribunalconstitucional.es
UE, Tribunal de Justicia de la UE	www.curia.europa.eu

Organizaciones ILP

México, Ley 3 de 3:	http://ley3de3.mx/
Finlandia, <i>Avoin Ministerio ry</i> (Ministerio Abierto):	www.avoinministerio.fi
Holanda, <i>Mehr Demokratie</i> (Más Democracia):	www.mehr-demokratie.de
Letonia, <i>Manabalss</i> (Mi Voz):	www.manabalss.lv
Polonia, <i>Instytut Spraw Obywatelskich</i> (INSPRO) (Instituto de Asuntos Civiles):	www.obywateledecyduja.pl
Portugal, iniciativa contra el aborto:	www.pelodireitoanascer.org
Rumanía, <i>Romania Curata</i> (Rumanía Limpia):	www.romaniacurata.ro

Centros de estudio y análisis

Latinobarometro:	www.latinobarometro.org
Eurobarometro:	www.ec.europa.eu/public_opinion
Election Guide:	www.electionguide.org
DI, <i>Democracy International</i> :	www.democracyinternational.com
IRI, <i>Initiative and Referendum Institute Europe</i> :	www.iri-europe.org
CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe:	www.cepal.org
IDEA, <i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i> :	www.idea.int
C2D, <i>Center for Research on Direct Democracy</i> :	www.c2d.ch/

LEGISLACIÓN ILP

Argentina

Constitución 1994 (art. 39):

www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo2

Ley 24.747 que reglamenta las iniciativas populares:

www.lanacion.com.ar/434466-ley-24747

Reglamento del Congreso:

www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf

Bolivia

Constitución 2008 (art. 162.1):

www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf

Brasil

Constitución 1988 (art. 14):

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Ley nº 9.709 de 18 de noviembre de 1998:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm

Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

www.bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_16ed.pdf?sequence=45

Colombia

Constitución 1991 (arts. 154-155):

[www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion Politica de Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion%20Politica%20de%20Colombia.htm)

Ley Estatutaria 1757/2015 en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

(Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana: www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley-134-31-mayo-1994.pdf)

Ley 5 de 17 de Junio de 1992 Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes:

www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_5_sp.pdf

Costa Rica

Constitución 1949 (arts. 123 y 195, ref. 2002):

www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Decreto Legislativo 8491, Ley de iniciativa popular de 2006:

www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydeiniciativapopular.pdf

Reglamento de la Asamblea Legislativa:

www.asamblea.go.cr/Documents/Reglamento_de_la_Asamblea_Legislativa.pdf

Ecuador

Constitución 2008 (art. 61, 103, 126-127):

www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

LO Función Legislativa de 2009:

www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf

LO de garantías jurisdiccionales y control constitucional (arts. 100 y 126):

www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-GARANTIAS-JURISDICCIONALES-Y-CONTROL-CONSTITUCIONAL.pdf

LO Electoral (art. 186):

www.aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/view

Guatemala

Constitución 1993 (arts. 277-278):

www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

LO Organismo Legislativo:

www.congreso.gob.gt/manager/images/B1C07D30-68A0-B7A4-87F8-52CBC8051522.pdf

Honduras

Constitución 1982 (art. 5 y 213, ref. 2011):

www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf

Decreto 190/2012, Ley de mecanismos de participación ciudadana (arts. 11 y ss.):

www.pasosdeanimalgrande.com/files/INICIATIVA_CIUDANA_gaceta.pdf

Reglamento del Congreso:

www.pdba.georgetown.edu/Legislative/Honduras/Cong_RegInt.pdf

México

Constitución (art. 35.7 y 71, ref. 2014):

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

LO Congreso General (art. 130-133, ref. 2016):

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm

Nicaragua

Constitución 2007 (art. 140):

www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf

Ley 475/2003, Ley de Participación Ciudadana:

www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_ley475.pdf

(Ley n. 269 de Iniciativa Ciudadana de Leyes (03.10.1997):

www.legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b34f77cd9d23625e06257265005d21fa/3c75c7e3bfd429df062570a100577905?OpenDocument)

Reglamento de la Asamblea:

www.asamblea.gob.ni/organizacion/g21-2015.pdf

Paraguay

Constitución 1992 (art. 123):

www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

Código Electoral 834/96 (arts. 266 ss.):

www.tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/1996-ley-834.pdf

Reglamento de la Cámara:

www.diputados.gov.py/ww1/archivos/reglamento.pdf

Perú

Constitución 1993 (art. 31):

www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf

Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994:

www.pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf

Reglamento del Congreso:

www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentodelcongreso.pdf

Austria

Constitución 1920 (art. 41.2):

www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

Ley de la Iniciativa Popular de 1973:

www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000532/Volksbegehrengesetz%201973%2c%20Fassung%20vom%2030.05.2016.pdf

Reglamento del Parlamento:

www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/

Eslovaquia

Constitución 1992 (art. 27, Dcho de Petición):

www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124

Ley de Peticiones de 1990:

www.slov-lex.sk/static/pdf/1990/85/ZZ_1990_85_20150901.pdf

Reglamento del Parlamento 350/1996, secc. 133:

www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf

Eslovenia

Constitución 1991 (arts. 88 y 168.1):

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/si/si032en.pdf>

Ley de Referéndum e Iniciativa Popular 15/1994 (arts. 57-59):

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO324>

Reglamento de la Asamblea:

www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText

Finlandia

Constitución 1999 (art. 53, ref. 2011):

www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf

Ley 12/2012 de Iniciativa Ciudadana:

www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120012

Reglamento de la *Eduskunta*:

www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf

Holanda

Constitución 2008 (art. 5, Derecho de Petición):

www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008

Reglamento de la Casa de Representantes de 1994 (art. 132a, ref. 2006):

www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/141120-rules_of_procedure.pdf

Reglamento de la Comisión de Peticiones e Iniciativas:

www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/5RvO_Reglement%20commissie%20Verzoekschriften%20en%20Burgerinitiatieven_tcm181-238563.pdf

Italia

Constitución 1947 (art. 71):

www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione

Ley de 25 de mayo de 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (arts. 48 y 49):

www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970-05-25:352!vig

Reglamento de la Cámara de Diputados:

www.leg16.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/conoscere_la_camera/regolamento_camera_25_settembre_2012.pdf

Proyecto de reforma constitucional: *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*

www.camera.it/leg17/126?leg=17&pdl=2613-D

CAMERA DEI DEPUTATI: *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*

www.documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0500d.htm

Letonia (sd)

Constitución 1922 (arts. 78 y 79):

www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lv/lv021en.pdf

Ley de referéndums, propuestas de leyes e ICE de 1994 (arts. 22-25):

www.cvk.lv/pub/public/28862.html

Letonia

Reglamento de Procedimiento de la *Seimas* (2006) (art. 131):

www.Saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure

Lituania

Constitución 1992 (art. 68 y art. 147):

www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm

Ley VIII-1003 de iniciativa legislativa ciudadana de 1998:

www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=TAR.EC768B80044D

Reglas de procedimiento de la *Seimas*:

www.legislationline.org/download/action/download/id/838/file/1d3069e22bf427292ff15e253dd9.htm/preview

Polonia

Constitución 1997 (art. 118.2):

[/www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm)

Ley 62/99 sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa de los ciudadanos:

www.sejm.gov.pl/prawo/inicjat.htm

Reglamento del *Sejm*:

www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm

Versión en inglés:

http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-Sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361

Portugal

Constitución 1976 (art. 167):

www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf

Ley 17/2003 de Iniciativa legislativa de los ciudadanos:

www.en.parlamento.pt/Legislation/LeiIniciativaCidadaosEN.pdf

Reglamento de la Asamblea de la República:

www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/regimentoar_simples.pdf

Rumanía

Constitución 1991 (arts. 74 y 150):

www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c1s3sba74

Ley 189/1999 de iniciativa legislativa ciudadana:

www.clr.ro/rep_htm/L189_1999_Rep1.htm

Reglamento del Parlamento:

www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240

España

Constitución 1978 (art. 87.3):

www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

LO 3/1984 reguladora de la ILP:

www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-7249

Reglamento del Congreso de los Diputados:

www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

Proposición de la Junta General del Principado de Asturias de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución (corresponde al número de expediente 101/000001 de la X Legislatura). BOCG Congreso de los Diputados, serie B, núm. 1-1, 9-2-2016 http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/B/BOCG-11-B-1-1.PDF

ICE

TUE (art. 11.4, ref. 2009):

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES

Reglamento (UE) nº 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:es:PDF

Procedimiento legislativo UE

-Comisión Europea

COMISIÓN EUROPEA (2001): *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001. COM (2001) 428 final, 12.10.2001.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV:110109

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*. COM(2009)622 final, 11.11.2009

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:Es:PDF

Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative Commission Staff Working Document SEC(2010) 370, 31.3.2010.

www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. COM(2010) 119 final, 31.03.2010.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:ES:PDF

COMISIÓN EUROPEA (2015): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. COM(2015) 145 final, 31.3.2015.

www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF

- Parlamento Europeo

PARLAMENTO EUROPEO (28.10.2015): *Resolución sobre la iniciativa ciudadana europea 2014/2257(INI)*

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//ES

PARLAMENTO EUROPEO (03.02.2009): Informe por el que se insta a la Comisión a que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169(INI)). Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: KAUFMANN, S. Y.

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+XML+V0//ES

PARLAMENTO EUROPEO (07.05.2009): Resolución por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169(INI)).

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//ES

PARLAMENTO EUROPEO (22.06.2010): Documento de Trabajo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana. Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: GURMAI, Z. y LAMASSOURE, A.

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-443.095%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES

PARLAMENTO EUROPEO (28.10.2010): Proyecto de Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: GURMAI, Z. y LAMASSOURE, A. Ponentes de opinión: HÄFNER, G. y WALLIS, D., Comisión de Peticiones.

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-445.836%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES

- Enmiendas 61 - 204 al Proyecto de Informe:
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-452.836%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES

PARLAMENTO EUROPEO (02.12.2010): Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponente GURMAI, Z. y LAMASSOURE, A. Ponentes de opinión: HÄFNER, G. y WALLIS, D., Comisión de Peticiones.
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA7-2010-0350%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES

- Enmiendas presentadas en el Pleno:
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bAMD%2bA7-2010-0350%2b071-074%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES

- Debate parlamentario durante la sesión plenaria y explicaciones de voto:
www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=ES

- Consejo Europeo

CONSEJO EUROPEO (14-15.12.2001): Conclusiones de la Presidencia. Laeken (Declaración de Laeken sobre el Futuro de la UE).
www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/es/ec/68832.doc

CONSEJO EUROPEO (26.04.2010): Consejo de Asuntos Generales. Sesión n. 3010.
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/genaff/114065.pdf

CONSEJO EUROPEO (14.06.2010): Consejo de Asuntos Generales. Sesión n. 3022.
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/115184.pdf

CONSEJO EUROPEO (16.06.2015): Conferencia sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y la promesa de la democracia participativa.
www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/events/eci-conference/

Anexo 1: Cuadro resumen ILP

ILP EN AMÉRICA LATINA								
País	Base Legal	Comité Organizador	Asuntos Excluidos	Formulada	Firma y Plazo	Garantes Registro	Tratam. Parlament.	
Argentina	art. 39 Const.	Sin precisiones	Constitución, Tratados, Tributos, Presupuestos, Derecho Penal	Sí	1.5% (min. 6 distritos)	Limite apoyo material Plazo subsanación def.	Sin promotor / 1 año 2 ILP aprobadas	
Bolivia	arts 162 Const.	Sin desarrollo legislativo						Sin experiencia formal
Brasil	art. 14 Const.	Sin precisiones incl. entidad sociedad civil	Competencias excl. Psdte Org. Est., Tratados, Tributos, Presup., Seguridad	Sí	1% min. 5 estados - 0,3%	Excluido rechazo por defectos forma	Vinculada a diputado 5 de 9 ILP aprobadas	
Colombia	arts. 154-155 Const.	entre 3 y 9 personas con ntza. jca.	Competencias excl. Psdte Presupuestos, Tributos, Pol. Internacional Amnistías e Indultos, Orden Público	Sí	5% (20% urg.) 6 meses (+3 +1)	Limite apoyo material	0 de 10 ILP aprobada	
Costa Rica	arts. 123 y 129 Const.	Sin precisiones ciudadano o grupo organiz. de hecho o dcho	Tratados, Presupuesto, Tributos Aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	Sí	5% (+90 días)	Asesoram. técnico Asamblea	Sin promotor / 4 años 1 de 3 ILP aprobada	
Ecuador	art. 103 Const.	Sin precisiones	Competencias excl. Psdte Org. Est., Tributos, Presup., Gracias, Seguridad	Sí	0,25% (1% ICRC)	Sin garantes proc.	Incumple plazo 180 día 4 de 30 ILP aprobadas	
Guatemala	art. 277-278 Const. reforma constitucional	No se menciona	Capítulo I del Título II de la Constitución sobre el Estado y su forma de Gobierno.	Sí	5.000	Sin garantes proc.	Sin promotores 0 de 5 ICRC aprobada	
Honduras	arts. 5 y 213 Const.	Sin precisiones (Determinar 10 ciudadanos para participar en Pleno)	Sin restricciones	Sí	3.000	Sin garantes proc.	Sin experiencia formal	
México	arts. 35.7 y 71 Const.	Sin precisiones	Competencias excl. Psdte Medidas de gracia y Seguridad	Sí	0,13%	Plazo subsanación def.	Tratar en 45 días 1 ILP aprobada parcial.	
Nicaragua	art. 140 Const.	min. 15 miembros	Constitución, Ley Orgánica, Tributaria, Internacional, Presup. Gral, Electoral, Amnistía, Indulto, Emergencia, Amparo	Sí	5.000 6 meses	Excluido rechazo por defectos forma	4 de 12 ILP aprobadas 5 caducadas	
Paraguay	art. 123 Const.	5 personas con ntza. jca.	Legisl. departamental o municipal Sist. Bancario y Monetario, Tratados Presupuesto, Defensa, Propiedad, Empréstitos	Sí	2% (30.000 ICRC) 180 días (+ 60)	Apoyo material Control previo excluyente	Sin promotor" Ninguna ILP aprobada	
Perú	art. 31 Const.	Sin precisiones (Se pueden nombrar 2 representantes)	Tributaria y Presupuestara + art. 2 Const. (igual congresistas)	Sí	0,3%	Sin garantes proc.	Incumple plazo 120 días 7 de 30 ILP aprobadas	

ILP EN LA UNIÓN EUROPEA							
País	Base Legal	Comité Organizador	Asuntos Excluidos	Formulada	n° / % firmas	Garantes Registro	Tratam. Parlament.
Austria	art. 41.2 Const.	Promotor individual + Substitutos	Sin restricciones	Facultativo	100.000 o 1/6 3 prov. 8 días	Apoyo material Control 0,1% firmas	Plazo 4 meses 6 de 38 ILP aprobadas
Eslovaquia	art. 27 Const. (Petición)	No se menciona	Sin restricciones	No	100.000	Sin garantes proc.	Sin promotor s/d
Eslovenia	art. 88 y 168.1 Const.	No se menciona	Sin restricciones	Sí	5.000 (30.000 ICRC) 60 días	Plazo subsanación def..	Enmiendas Promotor 3 de 19 ILP aprobadas
Finlandia	art. 53 Const.	Promotor individual + Substitutos	Sin restricciones	Sí	50.000 (Sist. On-line) 6 meses	Limite apoyo material	Sin promotor 1 de 15 ILP aprobada
Holanda	art. 5 Const. (Petición)	Promotor individual	Constitución, Pol. Local, Tributos Presupuestos, Quejas u Objeciones Pol. Gob.	No	40.000	Sin garantes proc.	Sin promotor 3 de 23 ILP aprobadas
Italia	art. 71 Const.	10 miembros	Tratados, impuestos, presupuestos amnistías e indultos	Sí	50.000 6 meses	Sin garantes proc.	Trat. Def./Sin promotor 28 aprobadas
Letonia (sd)	art. 78-79 Const.	10 miembros	Sin restricciones	Sí	10% 12 meses	Limite apoyo material	Sin promotor 1 aprob. / 3 referéndum
Letonia	art. 131 Reglam. <i>Seimas</i>	Promotor individual	Sin restricciones	No	10.000 (Sist. On-line)	Min. Req. formales	Plazo 3 meses 6 de 18 ILP aprobadas
Lituania	art. 68 y 147 Const.	10 miembros	Sin restricciones	Sí	50.000 (300.000 ICRC) 2 meses (4 ICRC)	Min. Req. formales	Plazo 1 semana 4 de 23 ILP aprobadas
Polonia	art. 118 Const.	min. 15 miembros personalidad jca. propia	Constitución, Presupuestos, Finanzas Política monetaria	Sí	100.000 3 meses	Limite apoyo material Control 10.000 excluy.	Trat. Def./Enm. Prom. 8 aprobadas
Portugal	art. 167 Const.	entre 5 y 10 miembros con ntza. jca.	Constitución, Org. Est. Tributos Presupuestos, Finanzas + art. 164	Sí	35.000	Garante judicial	Plazo 1 año 4 de 5 ILP aprobadas
Rumanía	art. 74 y 150 Const.	10 miembros con ntza. jca.	Tratados, Tributos, Medidas de Gracia	Sí	100.000+5.000 ¼ mun (500.000+20.000/½ mun.) 6 meses	Control judicial Limite apoyo material	Sin promotor 0 de 23 ILP aprobada
España	art. 87 Const.	Sin precisiones	Constitución, Org. Est. Tratado, Tributos Presupuestos, Finanzas, Gracia, LO	Sí	500.000 9 meses (+3)	Apoyo material Plazo subsanación def.	Consideración previa 1 de 94 aprobada parcial
ICE	art. 11 TUE	7 ciudadanos de 7 EEMM + ntza. jca.	Ppio. de competencia de la CE	Facultativo	1.000.000 12 meses	Limite apoyo material Apoyo técnico.	Sin trat. Parlamentario 1 aprobada (sin legisl.)

Anexo 2: Cuadro de propuestas de ILP por caso de estudio

AL	página	UE	página
Argentina	294	Austria	309
<i>Bolivia</i>	---	Eslovenia	310
Brasil	294	Eslovaquia	312
Colombia	296	Finlandia	313
Costa Rica	297	Holanda	315
Ecuador	300	Italia	317
Guatemala	303	Letonia	318
<i>Honduras</i>	---	Lituania	321
México	304	Polonia	323
Nicaragua	304	Portugal	324
Paraguay	305	Rumanía	324
Perú	306	España	325
		ICE	326

ARGENTINA*			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	2001 (exp. 0190-P-1998)	“Ley 20744 de contrato de trabajo” - Reforma de la legislación laboral Confederación General del Trabajo (CGT)	Sin sanción - Considerada en varios órdenes del día: 1150/02, 1626/02 y 3389/03
2.	2002	“Jubilaciones de privilegio” - Jubilaciones que otorgan beneficios excepcionales a funcionarios públicos Poder Ciudadano (Majul, periodista)	Media sanción
3.	2002	El Hambre más Urgente” - Programa de desarrollo infantil	Aprobada
4.	2006	Sobre controles en las rutas y una ley integral de seguridad vial Fundación Blumberg +5.500.000 firmas	Aprobada (Petición)

*Algunos estudios previos señalan que el total de iniciativas presentadas sería más elevado.
Fuente: Varias (ver en el análisis empírico de Argentina)

BRASIL			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1992 PL 2.710/1992	<i>Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, proposto pelo Conselho Nacional de Moradia (CNMP)</i> Nilmário Miranda (PT) + 800.000 firmas	Ley 11.124/05 http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=18521
2.	1993 PL 4.146/1993	<i>Nova redação ao artigo primeiro da Lei 8.072/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo quinto, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.</i> Proyecto conocido como de “Daniela Perez” o “Gloria Perez” Poder Ejecutivo Presidente Itamar Franco (PMDB)	Ley 8.930/94 http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=219155
3.	1999 PL 1.517/1999	<i>Modifica a Lei 9.504/1997 e altera dispositivos da Lei 4.737/1965 - Código Eleitoral.</i> Casación de registro del candidato que done, ofrezca o prometa bien o ventaja personal por el voto. Albérico Cordeiro (PTB) + +952.314 firmas	Ley 9.840/99 http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=38166
4.	2005 PL 4911/2005	<i>Altera o Decreto-lei nº 2.848/1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689/1941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072/1990 e a Lei nº 9.455/1997, e dá outras providências.</i> Sobre el tiempo máximo de cumplimiento de las penas privativas de libertad y libertad condicional.	Aguardando parecer del relator en la Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=278632&ord=1

		Alberto Fraga (PTB/DF)	
5	2006 PL 7.053/2006	<i>Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848- Código Penal -Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8. 072 e da Lei nº 9.455/1997.</i> De retirada de beneficios penales en caso de crimen hediondo, tortura, genocídio, tráfico de drogas y del indulto en caso de tortura, entre otras medidas. Antonio Carlos Biscaia y otros (PT)+1.200.000 firmas (unidas firmas del “Movimento Gabriela Sou da Paz”)	Se tramita unida al PL 4911/2005, unido a su vez al PL 8045/2010. Aguarda parecer del Relator en la Comissão Especial sobre el Proyecto de Ley nº 8045, de 2010, del Código de Proceso Penal http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=324689
6	2007 PL 1472/2007 PLS 174/2006	<i>Dispõe medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do art. 150 da Constituição Federal, altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078 - Código de Defesa do Consumidor</i> Medidas para que los consumidores sean informados de los impuestos que incidan sobre mercancías y servicios, a través del documento fiscal o en forma electrónico visible en el momento de la compra. Senado Federal - Renan Calheiros - PMDB/AL +1.500.000 firmas (Campaña “Olho no Imposto” de asociaciones comerciales)	Transformado, con vetos, en la Ley Ordinária nº 12741/2012 http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12741-8-dezembro-2012-774745-norma-pl.html
7	2009 PLP 518/2009	<i>Altera a Lei Complementar nº 64, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.</i> Proyecto que instituye la denominada “Ficha Limpa” obligatória para los candidatos electorales a todos los niveles. Aumenta a 8 años el período de inelegibilidad y suspende la exigencia de tránsito en juzgado en los casos en que la representación fue juzgada procedente por la Justicia Electoral. Antonio Carlos Biscaia y otros (PT) – Firmas recogidas por la sociedad civil	Unido al PLP 168/1993, aprobado y transformado en Ley Complementar 135/2010 http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html
8	2013 PLP nº 321/2013	<i>Altera dispositivos da Lei Complementar nº 141 e dá outras providências.</i> Proyecto de Ley “Saúde Mais Dez”.Para la aplicación de un montante igual o superior al diez por ciento del presupuesto en acciones y servicios públicos de salud. Comissão de Legislação Participativa+2 millones de firmas	Recibida por la Comissão de Legislação Participativa y transformada en Proyecto de Ley Complementar. Unida al PLP 123/2012: Aguarda Designación de Relator en la Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=533729&ord=1
9	2016 PL 4850/2016	<i>Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos</i> Proyecto del “Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção.” Antonio Carlos Mendes Thame (PV/SP), Diego Garcia (PHS/PR), Fernando Francischini (SD/PR), João Campos (PRB/GO) y otros+2 millones firmas	Recibida por la Comissão de Legislação Participativa Aguardando la creación de la Comisión Temporal por la Mesa http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=2080604

Fuente: Cámara Legislativa de Brasil

COLOMBIA			
n.	Fecha	Título / Tema / Promotor	Resultado
1	2002	Proyecto de Ley para la financiación de vivienda con baja tasa de interés y otras medidas de acceso a la vivienda. Fernando Salazar E., Mónica Santamaría Hernandez, Jackeline Muñoz Ospina y otros. +81.268 firmas (válidas 65.037)	No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar la solicitud.
2	2002	Reforma de Servicios Públicos Leyes 142/632/689. En período de recesión económica el aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, debe ajustarse al salario mínimo, también que los costos de los atentados terroristas no deben trasladarse a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social. Horacio Serpa Uribe (candidato a la presidencia en 2002) y otros+150.000 firmas (93.888 válidas)	No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar la solicitud.
3	2002	La ley de la juventud (Ley 375/1977) y otras acogen la tendencia internacional de ampliar los espacios de participación y responsabilidad para los jóvenes, en consecuencia ese proceso debe involucrar también al Congreso de la República como Órgano titular del Poder Legislativo. Reducción de la edad como requisito para ser Congresista, Senador a los 25 años y Representante a los 22 años de edad. Carlos Alberto Baena Lopez (Concejal de Bogotá y presidente del MIRA) y otros+ 1.300.000 firmas (425.130 válidas)	No cumplió con firmas del 5% del censo, se ordena archivar la solicitud.
4	2004	Se propone modificar los artículos 197 y 204 para eliminar la prohibición de reelección presidencial y dar oportunidad a que el pueblo pueda reelegir a sus presidentes. Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial. Luis Carlos Sachica Aponte (Senador) y otros+279,085 firmas (226.254 válidas)	Desistimiento de la ILP, aceptado por Resolución n.70/2005.
5	2004	Proyecto de Ley Estatutaria para establecer el sistema nacional de planificación participante para los planes de desarrollo a nivel territorial. Promovida por Concejales (Antonio Galán Sarmiento, Luis Tulio Tamayo, María Mercedes Mateus y otros) +4217 firmas, 4.359 válidas.	Cumple con el requisito del apoyo del 30% de los Concejales. No prospera ante el Legislativo, denegada en su primer debate. La prórroga en la recolección de apoyos presenta una interpretación indebida del artículo 22 de la Ley 134/1994 según Informe MOE.
6	2005	Modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de lograr una mayor participación del Estado en procura de una prestación más eficiente, eficaz y unas tarifas justas para todos. Alexandra Moreno Piraquive(Senadora), Carlos Alberto Baena López (Psde MIRA) y otros.+1.794.882	Llegó al Congreso, pero fue retirada ante la falta de voluntad política de los Congresistas.

		firmas	
7	2006	Proyecto de ley para modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, facultando a los Alcaldes Municipales y Distritales, para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones. Juan Manuel Arango Vélez (Alcalde de Pereira) y otros. +1,488,707 apoyos	Cumplió con el requisito del apoyo del 5 % del censo electoral nacional llegando al Congreso. Ante el Legislativo no prosperó.
8	2008	Proyecto de ley para otorgar competencia a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos. Alcides Arrieta Meza	No presentó firmas
9	2008	Proyecto de ley que busca el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares William Herrera Clavijo	No presentó firmas
10	2012	Proyecto de Acuerdo por el cual se prohíbe la circulación del carbón, se detalla la reglamentación de los fondos locales de desarrollo, se adoptan medidas respecto de la contribución de valorización y respecto de la mujer, juventud, movilidad, ambiente, educación, salud, vivienda, damnificados y deslizamientos, cultura y deporte, y se dictan otras disposiciones Antonio Eduardo Bohórquez Collazos (vocero), Helena Restrepo de Uscátegui, Yuly Victoria Otero Vergara, Wilson Zúñiga González y otros	No cumplió con firmas del 5% del censo, se ordena archivar la solicitud.
11	2016	Ampliar la autonomía universitaria e incorporar la democracia en la educación superior	En fase de recolección de apoyos (1.731.071, 5% censo)
12	2016	Introducir modificaciones al interior del código Sustantivo del Trabajo	
13	2016	Crear el servicio probado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas	

Fuente: Registraduría de Colombia e Informe MOE (2012)

COSTA RICA*			
n.	Fecha	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	2008	Reforma a la Ley de Vida Silvestre (Exp. 17054)	Ley n. 7317 de Conservación de la Vida Silvestre
2	2010	Gestión Integrada de Recurso Hídrico	En fase de consulta en Sala Constitucional
3	2012	Reforma al Código Penal, Ley n. 4573, de 4 de mayo de 1970 y a la Ley de bienestar animal, Ley n. 7451, de 17 de noviembre de 1994 (Exp. 17774) (Exp. 18625)	En fase de consulta en Sala Constitucional

*Se mencionan informalmente otras dos ILP en fase de recolección de firmas (proyectos para fijar el salario mínimo vital y para modernizar la ley de radio y TV)

Fuente: Asamblea de Costa Rica

COSTA RICA (Procedimiento Alternativo - Departamento de Participación Ciudadana)					
total recibidas	retiradas para estudio	en corriente legislativa	proyectos dictaminados	proyectos pendientes	proyectos que ya son ley
2300	1003	115	7	17	19
Iniciativas convertidas en Ley					
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Status		
1.	28.07.00 14.047	Adición de un inciso G) al artículo 38 del Capítulo IX de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos No. 7593 y sus reformas. Señora Aylen Alvarez Abarca N.58 Diputado Justo Orozco	Ley N° 8415 15.06.2004		
2	13.901	Autorización al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para segreguar y donar un terreno a los actuales ocupantes en Jardines Universitarios 2, Cantón San Rafael en la Provincia de Heredia. Señora Patricia Miranda N.29 Diputados Bolaños Salas y Vílchez Cascante	Ley N° 8037 02.11.2000		
3	13.08.02 14.860	Amnistía tributaria en la Municipalidad de Alajuela Municipalidad de Alajuela N. 159 Diputado Vega Molina	Ley N° 8313 14.10.2002		
4.	16.09.02 14.925	Amnistía tributaria en la Municipalidad de Alajuelita. Municipalidad de Alajuelita N. 228 Diputados Ricardo Toledo, Rodrigo A. Carazo y Kyra de la Rosa	Ley N° 8381 11.9.2003		
5.	13.05.03 - 15.246 07.07.08 - 17.087	Reforma al artículo 1° de la Ley N° 7552 Ley de Subvención a las Juntas de Educación. Señora Sandra Subirós Barrantes N. 136 Diputado Quírico Jiménez Diputado Merino del Río	Ley N° 8972 24.08.2011		
6.	24.07.03 15.341	Abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes. Defensoría de los Habitantes N.298 Diputado Guido Vega y otros	Ley N° 8654 01.09.2008		
7.	05.09.03 15.401	Ley de Patentes de la Municipalidad de Tibás. Municipalidad de Tibás N. 304 Diputado Rodrigo A. Carazo	Ley N° 8523 30.06.2006		
8.	29.04.04 15.582	Protección a niñas, niños y adolescentes contra la ludopatía Municipalidad de Valverde Vega N.355 Diputado Rodrigo Alberto Carazo	Ley N° 8767 01.10.2009		
9.	29.09.04 15.707	Autorización a la Municipalidad de Valverde Vega para que segregue un terreno de su propiedad y lo traspase a cada una de las familias ocupantes del proyecto IMAS, ubicado en Sarchí Norte.	Ley N° 8574 15.03.2007		

		Municipalidad de Valverde Vega N.380 Diputado Gerardo Vargas	
10.	14.09.05 16.012	Ley de Autorización a la Municipalidad de Aserrí para segregar y donar un terreno de su propiedad al Ministerio de Salud destinado a la construcción de un centro CEN-CINAI en Poás de Aserrí. Municipalidad de Aserrí Martín Valverde N.445 Dip. Vargas Fallas	Ley N° 8576 15.02.2007
11.	13.03.06 16.147	Ley para autorizar a la Municipalidad de Valverde Vega a desafectar del dominio público, segregar y donar un terreno de su propiedad. Geovanni Peraza Rodríguez N.327 Dip. Carazo Zeledón	Ley N° 8579 19.03.2007
12.	15.11.06 16.469	Ley de Identificación de Medicamentos para Personas Ciegas. Alberto Cabezas N.542 Dip. López Arias Y otros	Ley N°8860 2.11.2010
13.	5.06.07 16.674	Ley de Creación del Colegio de Profesionales en Orientación. Patricia Ruh Mesén Asoc. Cost. De Profesionales en Orientación N.581 Dip. López Arias	Ley N° 8863 28.10.10
14.	07.09.07 16.785	Ley de Autorización a la Municip.de Alajuela para donar un Inmueble de su propiedad al Ministerio de Salud. Municipalidad de Alajuela María del Rosario Muñoz N.594 Dip. Núñez Calvo	Ley N° 8999 24.10.11
15.	02.10.07 16.809	Ley de Autorización a la Municip. del Cantón Central de Alajuela para donar un lote de su propiedad al CCSS Municipalidad de Alajuela María del Rosario Muñoz N.600 Dip. Núñez Calvo	Ley N° 8896 10.12.10
16.	03.07.09 - 17.446 23.11.10 - 17.934	Ley para el Establecimiento del Día Nacional del Estudiante. Víctor Hugo Carmona N.275 Dip. Venegas Porras Dip. Orozco Alvarez	Ley N. 9090 13.11.2012.
17.	7.06.07 16.675	Reforma al art. 32 del Código Procesal Penal. Rosaura Chinchilla Calderón N.585 Dip. López Arias.	Ley N. 9082 14.03.2013
18.	08.02.11 17.984	Declaratoria del Manatí (Trichechus Manatus) como Símbolo Nacional de la Fauna Marina de Costa Rica Fabiola Salas Miranda y otros. Escuela Limoncito N.1122 Dip. Rodrigo Pinto Rawson	Ley N. 9264 24.09.2014
19.	19.11.12 18.650	Modificación del artículo 11, de la Ley de Registro y Archivos Judiciales” N° 6723.- Lic. Hermes González Álvarez N.1602 Diputado Oscar Alfaro Zamora	Ley N. 9361 13.07.2016

Fuente: Asamblea de Costa Rica

ECUADOR			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	10/2009 (Asamb.)	<i>Ley de Contaduría General del Estado</i>	<i>No se registra pronunciamiento</i>
2	10/2009 (Asamb.)	<i>Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial Federación Nacional de Coop. de Transporte de Taxi del Ecuador</i>	<i>Ley aprobada (se presentaron nueve proyectos legislativos sobre el tema).</i>
3	2010	Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria en materia Penal Cynthia Viteri de Villamar	Cumple con el número de firmas requerido
4.	2010	Proyecto de Reforma a la ley de la Seguridad Social Rosa Arguro C. y Ruth Gallegos	Se entregan los formularios para la firma
5.	2011	Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Artesanal Sra. María Esperanza Vera Calderón	Se entregan los formularios para la firma
6.	2011	Reforma al Código Penal Vicente Sarmiento Alvear, Juan Fabara Naranjo, Vicente Cárdenas Chamba	Se entregan los formularios para la firma <i>Se remite a Comisión de Justicia. Varios proyectos en debate en la Comisión. Se unifica</i>
7.	2011	Proyecto de la ley de Tierras a la Asamblea Nacional Mónica Silva Pino, Galo Llerena Cadena, César Allán Patiño	No cumple formalidades
8.	2011	LO Reformatoria a la LO de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos. Carlos Zapata Erazo, Carlos Mena Páez	Se entregan los formularios para la firma
9.	3/2012	Iniciativa popular normativa sobre el proyecto de ley organica de tierras y territorios Luis Andrango (Prdte de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN) y Romelio Gualán (Prdte de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, CNCEA) y otros	Cumple con el número de firmas requerido <i>Trámite de Ley empieza en mayo de 2012.</i>
		Iniciativa popular normativa sobre el proyecto de ley organica de tierras y territorios Varias Organizaciones Sociales	Se entregan los formularios para la firma
10.		Iniciativa popular normativa sobre la propuesta de reforma a la ley organica de educacion superior Luis Aguirre y Edwin Lasluisa	Se entregan los formularios para la firma
11.		Iniciativa popular normativa sobre el proyecto de ley organica de igualdad y libertad religiosa	Se entregan los formularios para la firma

		Félix Montiel Sellan, Fernando Muñoz Monroy, Walter Crespo Guarderas y otros.	
12.	3/2012	Iniciativa popular normativa sobre la propuesta de reforma a la LO de educacion intercultural bilingüe Laura Isabel Vargas Torres (Prdta del Frente de Lucha por Ingreso al Magisterio FLIM) y Mariana Pallasco Rivera (Prdta de la Unión Nacional de Educadores UNE)	Cumple con el número de firmas requerido <i>Se unifica con los otros presentados en la Comisión de Educación</i>
13.		Iniciativa popular normativa sobre el proyecto de ley reformatoria al codigo organico de niñez y adolescencia Lic. César Ruíz Dávila	Se entregan los formularios para la firma
14.		Iniciativa proyecto de nuevo codigo organico del trabajo ante la comision de lo social y laboral de la asamblea Mesías Tatamuez Moreno, Pablo Serrano Cepeda, Santiago Yagual Yagual y Nelson Erazo Hidalgo	No cumple formalidades
15.		Iniciativa popular normativa proyecto ley reformatoria a la ley orgánica de seguridad social Magdala Paca / Carmen Jaque	Se entregan los formularios para la firma
16.		Enmiendas constitucionales del referendo solicitado el 13 de mayo de 2010 Luis Efraín Cevallos Morales	
17.		Proyecto ley veteranos de guerra del ecuador Pedro Luis Haro, Juan José Llasha Guzmán, Vidal Javier Vargas Murillo y otros <i>Asociación: Soldados combatientes 1995</i>	No cumple con el numero requerido de firmas <i>Difusión en la Asamblea en 02/2013. Aún sin resolución.</i>
18.		Proyecto de la LO para la prevención diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia del cáncer de mama María Sol Corral Zambrano, Blanca Ugarte Guzmán	Entrega formularios
19.		Proyecto de LO de la circunscripción territorial especial amazónica Jaime Guevara	Se entregan los formularios para la firma
20.		Proyecto de ley reformatoria a la LO para la defensa de los derechos laborales en beneficio de los trabajadores y extrabajadores en general Antonio Cruz Conde	
21.		Reforma a la LO reformatoria a la LO electoral y de organizaciones políticas de la república del ecuador, código de la democracia. Jorge Andrade Medina	
22.		Ordenanza municipal para la protección de animales domésticos y exóticos usados para este fin Paúl Fernando Buestán Carabajo	Se entregan los formularios para la firma
23.		Reforma a la ordenanza 247 y 047	Se entregan los formularios para la firma

		Willian Agnaguiña González	
24.		Proyecto de ley reformativa a la ley de seguridad social y a la ley del banco del instituto ecuatoriano de seguridad social Henry Manuel Llanes Suárez	Se procede al diseño de formato de formulario de recolección de firmas
25.		LO integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Esther Rosero Garcés, Elizabeth Falconí Sosa, María Moreno de los Ríos Almandoz y otros	Se entregan los formularios para la firma
26.		Proyecto de ley orgánica de la circunscripción territorial amazónica Guillermo Kubes Robalino Pastaza	Se entregan los formularios para la firma
27.		Considera usted necesario ¿qué el gobierno nacional contrate la construcción del túnel trans amazónico de 13k aproximadamente, para unir las ciudades de zamora con loja en un tiempo estimado de 30 minutos (...) transportando el concentrado de cobre desde la parroquia tundayme del cantón el pangui hasta puerto minero en la provincia de el oro? Diómedes Verlaine Rodas Romero Zamora Chinchipe	No cumple formalidades
28.		Ordenanza que regula el procedimiento sancionatorio y de impugnación de las contravenciones de tránsito determinadas a través de medios telemáticos o fotomultas" Jorge Eduardo Reyes Torres	Se entregan los formularios para la firma
29.		Proyecto de ordenanza de recuperación de la identidad quiteña Washington Endara Larrea, José Calderón Claudio, Alexandra Quiróz Escobar y otros	Se entregan los formularios para la firma
30.		--- Jorge Enrique Medina Coloma, Alejandro Ignacio Toala Suárez y Sabina Patricia Coello Vera	No cumple formalidades

Fuente: Consejo Nacional Electoral (datos incompletos) y, en negrita/cursiva, información adicional de RAMÍREZ GALLEGOS, F.: *El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional*. En: LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (comp.) (2014): *Democracias en movimiento*. UNAM.

GUATEMALA			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1997 n° 1827	Iniciativa que dispone aprobar reformas constitucionales presentadas por representantes de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinka de las 8 Comisiones Nacionales Permanentes Comunid. indígenas y dcho maya - reforma de los artículos 1, 2, 66, 70, 72, 79, 142. 143, 157 y 203 de la Constitución, fundamentalmente, a fin de incorporar el reconocimiento a los pueblos indígenas COPMAGUA - representantes de los Pueblos Maya, Garífuna y Xinka de las 8 Comisiones Nacionales Permanentes	Registrada el 20 de agosto de 1987 y tratada en el pleno del día siguiente, 21 de agosto de 1987
2.	1997 n° 1864	Iniciativa que dispone aprobar reformas constitucionales presentadas por más de 5.000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos reforma de los artículos de la Constitución 281 (sobre los artículos no reformables) y 186 (sobre las prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República). 9.000 firmas	De 9 de octubre de 1997 y que pasa al pleno el 14 de octubre de 1997
3.	2007 n° 3727	Iniciativa que dispone aprobar reformas constitucionales presentadas por más de 5.000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos Limitar el n° dip. a 80 (art. 152 de la Constitución) "Guatemala Futura" - empresarios guatemaltecos Apoyada por 6480 ciudadanos	Registrada el 14 de noviembre de 2007 y tratada en el pleno del 20 de noviembre de 2007.
4.	2009 n° 4028	Iniciativa que dispone aprobar reformas constitucionales presentadas por más de 5.000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos reforma artículos de la Constitución relativos a Congreso de la República (157-164), Cámara de Diputados (165-170), al Senado (171-173), formación de la ley (174-181), Presidente y Vicepresidente de la República (182-192), Ministros (193-202), al organismo judicial (203-222) y organización del estado (223, 227, 233, 237, 238, 251, 269 y 270). proReforma - Asociación Civil Pro Reforma del Estado por medio de una Constitución de Principios - 73.193 ciudadanos	Con fecha de registro de 27 de marzo de 2009, sería tratada en pleno de 16 de abril de 2009.
5.	2009 n° 4031	Iniciativa que dispone aprobar reformas constitucionales presentadas por más de 5.000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos reformas constitucionales de los arts. 91 sobre asignación presupuestaria para el deporte, 157 sobre potestad legislativa e integración del congreso de la república, 227 sobre los gobernadores y 257 sobre asignación por las municipalidades.	Registrada el 30 de marzo de 2009 y tratada en el pleno del 21 de abril.

Fuente: Congreso de Guatemala

MÉXICO			
n.	Fecha /exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	14.4.2016	iniciativa #Ley3de3 Busca obligar a toda persona que reciba recursos o ejerza cargos públicos a hacer públicas sus declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses, a fin de combatir la corrupción y el mal manejo de recursos públicos y emplear el dinero de una forma más clara y eficiente. Promotores de la Soc. Civil	Adoptada con modificaciones 18.7.2016 http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=62029

Fuente: Cámara de Diputados

NICARAGUA			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	7.7.1999	Ley de Minas Luisa Idalia del Socorro Téllez Vado, Presidenta del comité promotor.	Archivada por corresponder a la Ley No. 387 sobre Exploración y Explotación de Minas aprobada de 26.06.2001. Publicada en La Gaceta No. 151 del 13.08.2001
2.	6.11.2003	Ley General de Aguas Nacionales Ruth Selma Herrera	Aprobada 15.05.2007. Publicada en La Gaceta No. 169 del 4.09.2007.
3.	5.12.2003	Ley Creadora del Colegio Profesional de Medicina y Cirugía de Nicaragua Ciudadanos Varios	Aprobada 24.09.2009. Publicada en La Gaceta No. 216 del 13.11.2009
4.	20.8.2004	Ley de Equidad de Régimen salarial para funcionarios públicos acorde con la realidad socioeconómica del pueblo nicaragüense Ciudadanos Varios	Archivada por corresponder a la Ley No. 530 de Regulación Salarial de los Funcionarios Públicos de mayor jerarquía del Estado de 15.04.2005. Publicada en La Gaceta No. 115 del 15.06.2005
5.	25.3.2009	Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ciudadanos/as: David Bismarck López Ordóñez, Sandra Lorena Darse Mendoza, Marlon Castaño Salinas, Juan Javier López Gómez y otros	Aprobada 13.4.2011. Publicada en La Gaceta No. 142/143 del 01/02.08.2011
6.	8.8.2010	Ley de Otorgamiento de Pensiones de Gracia. Ciudadanos conforme a la Ley No. 475, "Ley de Participación Ciudadana"	Archivada por caducidad en base al Acta No. 32/2012 del 10.10.2012

7.	26.1.2011	Ley Especial de Restitución de Derechos de los Militares en Retiro (EPS, 1979-1993). Licenciado Raúl Elías Áreas Vanegas, Presidente Nacional CNOR	Archivada por caducidad en base al Acta No. 01/2013 del 10.01.2013
8.	31.8.2011	Ley de Derechos de las Víctimas de Guerra Presentada por Ciudadanos conforme a la Ley No. 475 de Participación Ciudadana	Archivada por caducidad en base al Acta No. 001/2013 de 10.01.2013
9.	19.12.2012	Ley de Reforma y Adición a la Ley No. 582, Ley General de Educación David López Ordoñez, acompaña documento con 13,500 firmas certificadas por Notario	Agenda Base de la Cuarta Sesión de la XXXI Legislatura. 20.10.2015.
10.	20.2.2013	Ley de Seguridad Social Ciudadanos: Marcial Cabrera Sandoval y Luis Barbosa Chavarría, respaldados con firmas de la ciudadanía	Agenda Base de la Cuarta Sesión de la XXXI Legislatura. 20.10.2015.
11.	5.04.2015	Ley de Pensión Reducida por Vejez para las Personas Aseguradas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social Porfirio García Ramírez, Leonila Alma Mendoza, Uriel del Carmen Galeano Calero, Verónica Azucena Lira, Alejandro César Solís Torres, y otros	Aprobada 12.05.2015. Publicada en La Gaceta No. 93 del 21.05.2015
12.	06.10.2015	Ley Especial para la Interrupción del Embarazo por Causas de Salud Ciudadana, Leslie María Briceño Chavarría	Agenda Base Cuarta Sesión XXXI Legislatura 20.10.2015

Fuente: Asamblea Nacional de Nicaragua

PARAGUAY			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	2002	Proyecto de ley que modifica los artículos 40, 41, 43, 44, 45, 47, 258 y 266 inciso c) de la ley n° 834, código electoral paraguayo Alfredo Ratti, M ^a Justina Fukuoka y otros (vinculados a partidos políticos conservadores)	Archivada el 22.09.2002

Fuente: Senado de Paraguay

PERÚ (Constitucionales)			
n.	Fecha /exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	n. 864/2001	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N°864 Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Publicado El Peruano. no fue considerado. Referéndum al amparo de los arts. 16 y 41 de la Ley 26.300/1994 En la actualidad se ha devuelto una porción del dinero en litigio.
2	n. 3534/2002	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3534 Asociación Civil "Foro Democrático	Archivada por dictamen negativo fuera del plazo de 120 días
3	n. 5211/2002	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 5211 Organización Política Nacional Fuerza Democrática	Archivada por oficio pasados más de 4 años de presentada la propuesta
4	n. 6100/2003	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 6100 Asociación Civil Dignidad Humana	Archivada por oficio pasados más de 4 años de presentada la propuesta
5	n. 3342/2008	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3342 Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	En comisión . Se asume archivada, no figura en el expediente actuación posterior a la publicación oficial
6	n. 3771/2009	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3771 Alfredo Natividad	Archivada al incluirse en un dictamen negativo en que no se menciona
7	n. 2001/2012	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 2001 Reforma art. 206 Const. 93 tomando como base Const. 79 Alberto Alfonso Borea Odría + 95.600 firmas	Se asume archivado
8	n. 354/2016	Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 354 Reforma art. 206 Const. 93 tomando como base Const. 79	Presentada el 03.10.2016

Fuente: Congreso del Perú y

LOZANO TELLO, J. G. (2014): *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. Universidad de Zürich. Centre for Research on Direct Democracy. C2D Working Paper Series 45/2014.

PERÚ (Legislativas)			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	11.09.2000 00380	Puertos:enapu-deroga d.l.25882, proceso privatización	Promulgado Ley
2.	15.05.2002 02879	Petroperú:se excluye del proceso prom.inversión privada Impulsada por el sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, energía y derivados afines de la Región Grau al norte del Perú.	Publicado El Peruano. Ley que excluye a la Empresa petroperú de la lista de empresas a privatizar.
3.	09.08.2002 03539	Agua:potable,alcant.defensa de empresas prestadoras (para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado) Promovida por FENTAP, Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable	En comisión. Se entiende rechazada
4.	13.01.2004 09399	Proyecto de Ley de Radio y Televisión Presentada por Veeduría ciudadana	Publicado El Peruano, Ley 28278 de Radio y Televisión
5.	27.08.2004 11282	Saqsaywaman:expropiación sectores parque arqueológico	En comisión
6.	30.05.2005 13108	Ley de Derechos y Obligaciones de las Personas Usuarias en los Servicios de Salud	Dictamen
7.	16.01.2006 14295	Educación:superior/institutos,escuelas superiores y otros	En comisión
8.	10.04.2006 14555	Tratado:libre comercio-alca/someter a referéndum	Dictamen Negativo
9.	07.05.2007 01267	Cooperativa:trabajo/ incluir socios en participación de utilidades	Orden del Día
10.	27.02.2008 02150	Salud:universalización de la seguridad social y aseguramiento Universal en Salud.	Publicado El Peruano
11.	24.07.2009 03382	Administración justicia/mejora en formación de abogados	En comisión

12.	14.10.2009 03572	Revertit a la propiedad municipal los mercados públicos que se acogieron a la Ley N° 26569 que a la fecha no se haya transferido más del 50% de sus participaciones.	En comisión
13.	13.11.2009 03663	Ley de “Fomento y Promoción de Mercados Campesinos Locales”, a fin de incorporar al mercado a millones de campesinos pobres del país que practican la agricultura sostenible y promueven la seguridad alimentaria nacional.	En comisión
14.	13.11/2009 03664	Propone derogar los Decretos Legislativos 1031 y 1022, y declarar la soberanía marítimo-portuaria-energética, rechazando la privatización de las empresas públicas estratégicas (Petroperú, Enapu, Sedapal, Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, Corpac, Eléctricas Estatales).	Dictamen Negativo
15.	18.02.2010 03841	Propone derogar 26 Decretos Legislativos (994, 997, 1059, 1060, 1074, etc.) y las Leyes 28740, 26821 y 29338: que atentan contra el territorio de las Comunidades Campesinas y Amazónicas, propiedad de los Fonavistas, derechos de trabajadores, jubilados y autonomía universitaria, sobre la no privatización del agua ni recursos naturales.	Archivo
16.	07.03.2011 04707	Propone la Ley General de las Personas con Discapacidad y de implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	En comisión
17.	18.10.2011 00377	Propone la Ley General de las Personas con Discapacidad y de implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.(Proyecto anterior 4707)	Publicado El Peruano
18.	23.08.2012 01454	Ley que prohíbe el maltrato y sacrificio animal como parte de espectáculos públicos o privados	Publicado El Peruano
19.	26.09.2014 03839	Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidas	Dictamen Negativo
20.	22.06.2015 04630	Capitalización e integración de petroperú garantiza la soberanía energética del Perú	Presentado
21.	08.07.2015 04666	Ley que penaliza el maltrato de animales domésticos y animales silvestres en cautiverio	Publicado El Peruano
22.	03.10.2016 00356	Capitalización e integración de petroperú garantiza la soberanía energética del Perú	Presentado

Fuente: Congreso del Perú

AUSTRIA (relación de iniciativas con resultados más destacados)*			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1964	Modernización de la Radio y TV pública 832.353 firmas	Aprobada
2.	1969	Introducción paso a paso de la semana de 40 horas 889.659 firmas	Aprobada
3.	1969	Suprime el grado 13 339.407 firmas	Aprobada
5.	1980	Pro referéndum de Zwentendorf Contra la construcción de una planta energética 421.282 firmas	Se establecería un parque nacional
6.	1980	Referéndum de Zwentendorf 147.016 firmas	
18.	1996	Bienestar de los animales 459.096 firmas	Aprobada
20.	1997	Ingeniería genética 1.225.790 firmas	Cambios menores en la legislación
24.	1999	Medidas de ayuda a las familias 183.154 firmas	Aprobada
26.	2001	Precios de las matrículas académicas 173.594 firmas	Aprobada
32.	2006	Referéndum ¡Austria libre! 258.281 firmas	Darían lugar al anuncio del PM de la celebración de un referéndum en caso de posible entrada de Turquía en la UE como Estado miembro.

*El total de las 38 propuestas aparece recogido en la base de datos del Ministerio del Interior: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx

Fuente: Parlamento de Austria y Ministerio del Interior

ESLOVENIA			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	2.12.1993	Sobre los salarios de los empleados directivos en empresas con propiedad predominantemente social Independencia - Confederación de Nuevos Sindicatos de Eslovenia + 5.460 firmas. Pučnik, miembro de la Asamblea Nacional, firma como co-iniciador.	Tras la primera lectura, los iniciadores propusieron retirar la propuesta tras la aprobación de la Ley sobre política salarial en el sector privado
2.	29.03.1993	Propuesta de modificación legislativa de la ley de asistencia sanitaria y de seguro de enfermedad Asociación de Sindicatos Libres de Eslovenia + 26.596 firmas Milos Pavlica, miembro de la Asamblea Nacional, firma como co-iniciador	La propuesta no fue aprobada por la Asamblea Nacional.
3.	5.5.1993	Propuesta legislativa sobre renuncia y liquidación de reclamaciones por intereses moratorios Cámara de Artesanía y Pequeñas Empresas de Eslovenia Nada Skuk, miembro de la Asamblea Nacional, firma la propuesta como co-iniciador	De acuerdo con la decisión de la Asamblea Nacional, se prepara propuesta legislativa para segunda lectura por el gobierno en cooperación con el promotor. El 20.02.1995 la Asamblea Nacional adoptó la Ley
4.	10.12.1993	Modificación legislativa de la Ley del Fondo Fiduciario Esloveno Asociación de propietarios de bienes expropiados + 6182 firmas. Izidor Rejc, miembro de la Asamblea Nacional, firma co-iniciador.	La propuesta no fue aprobada por la Asamblea Nacional.
5.	1994	Enmienda legislativa a la ley de desnacionalización Joseph Šketa (promotor individual) + 12.564 firmas	La propuesta no fue aprobada por la Asamblea Nacional.
6.	23.10.2006 EPA 1128-IV	Ley que modifica la ley de guarderías	La propuesta no fue aprobada por la Asamblea Nacional.
7.	23.3.2005 EPA 0170-IV	Ley que modifica la ley de impuesto sobre la renta	Aprobada.
8.	20.4.2011 EPA-1789	Ley que modifica la ley sobre explotación forestal Asociación de Eslovenia	La propuesta no fue aprobada por la Asamblea Nacional.
9.	14.6.2012 EPA-0434	Ley de asistencia personal	26.09.2012, rechazada lectura adicional

10.	20.11.2012 EPA 781-VI	Ley de Becas	24.04.2013, rechazada lectura adicional
11.	28.03.2013 EPA1082-VI	Ley que modifica la ley de elecciones a la Asamblea Nacional	21.11.2014, rechazada lectura adicional
12.	4.7. 2013 EPA-1308	Ley de modificación de la ley para equilibrar las finanzas públicas	24.10.2013, rechazada lectura adicional.
13.	24. 12.13 EPA-1687	Ley de residencia principal	2.4.2014, rechazada lectura adicional
14.	24. 12.13 EPA-1688	Ley sobre automedicación	6.3.2014, rechazada lectura adicional.
15.	24. 12.13 EPA-1689	Ley sobre el cannabis	6.3.2014, rechazada lectura adicional.
16.	28.05.2015 EPA 542-VII	Ley de enmiendas y adiciones a la ley de tierras de cultivo y bosques de Eslovenia	14 y 15.7.2015, – rechazada lectura adicional
17.	28.05.2015 EPA 543-VII	Ley de enmiendas y adiciones a la ley de impuesto sobre la renta	13.7.2015, rechazada lectura adicional
18.	10.09.2015 EPA 729-VII	Ley de enmiendas y adiciones a la ley sobre el salario mínimo	24. 11.2015, Aprobada
19.	17.6.2016 EPA 1325-VII	Ley para el establecimiento de la transparencia pública y rendición de cuentas en la administración de justicia	En trámite parlamentario

Fuente: Asamblea de Eslovenia

ESLOVAQUIA* [período 1998-2010, sin datos para el período 1993-1997]			
n.	Fecha / exp-	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1999	Modificaciones a la ley de refugios animals	Aprobada aunque sin acción legislativa posterior
2.	2000	Para financiación de la educación religiosa de manera equivalente a la pública	Aprobada
3.	2003	Modificaciones en la política agrícola	Aprobada
4.	2003	Contra modificaciones en el código laboral	Aprobada
5.	2007	Sobre tratamientos medicos en la sanidad pública	Aprobada aunque sin acción legislativa posterior
6.	2007	Sobre tratamientos medicos en la sanidad pública	Aprobada aunque sin acción legislativa posterior
7.	2009	Para el fin de las minas de uranio	Aprobada
8.	2010	Contra la contrucción de un casino en Bratislava	Aprobada
9.	2010	Contra la discriminación de la cerveza eslovaca	Aprobada
10.	2010	Contra enmiendas sobre el seguro de pensiones	Aprobada
11.	2010	Para la preservación de la agricultura eslovaca y la industria de la alimentación	Aprobada

*Conforme al Consejo Nacional de la República de Eslovaquia, de acuerdo con sus informes anuales (<http://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/publikacie>) una única “Petición” fue discutida en 2011. Refieren un segundo caso de 08.06.2015, discutido en Comisión Constitucional con recomendación ir a Pleno: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=255520>

Fuente: LÁŠTIC, E.: *If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia*. En SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (eds.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

FINLANDIA (Iniciativas con más de 50.000 firmas)			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	KAA 1/2013	Ley de Protección de los Animales Kati Pulli	Rechazada Pleno de 08.03.2013
2.	23.01.2013 KAA 2/2013	Ley de Propiedad Intelectual 51 801 firmas, 50.025 online / 1.776 en papel Repr. Joonas Pekkanen Taavetti (12 iniciadores) Adj.:Lejos Alex Rossi	Rechazada Enviado al Parlamento 26.11.2013
3.	04.03.2013 KAA 2/2014	La lengua sueca como materia optativa en todos los niveles de la educación 61 306 firmas, 32 552 online / 28.754 papel Iniciador: Ilmari Rostila Repr.: Ville Heikki Antero Orsila Adj.: Ilmari Rostila	Rechazada Enviado al Parlamento 24.04.2014
4.	19.03.2013 KAA 3/2013	Ley de matrimonio igualitario 166 851, 156 234 online / 10 617 papel Repr.: Senni Malviina Moilanen + 9 Adjs.: Lo Marleena Halme / Ana Elina Saarela	Aprobada. Ley de 28 de noviembre de 2014 Enviado al Parlamento 13.12.2013
5.	11.04.2013 KAA 1/2014	Modificación de la Ley de Energía 62 211 firmas, 31 652 online / 30 559 papel Iniciador: Kaija Liisa Savolainen Repr.: Juha Ilmari Saarimäki Adj.: Olli Pekka Laine	Rechazada Enviado al Parlamento 25.03.2014
6.	17.08.2013 KAA 3/2014	Para penas más estrictas por conducir bajo los efectos del alcohol 62 835 firmas, 61 930 online / 905 papel Iniciador/Repr.: Jorma Antero Sonninen Adj.: Sanna Maria Sonninen	Rechazada Enviado al Parlamento 06.06.2014
7.	10.04.2014 KAA 1/2015	Modificaciones en el reglamento de unidades de emergencia para partos 66 797 firmas, 23 128 online / 43 669 papel Iniciador/Repr.: Sari Inkeri Behm Adj.: Mirja Hämäläinen Marita	Rechazada Enviado al Parlamento 16.06.2015
8.	06.05.2014 KAA 3/2015	Escalada de las sanciones por delitos sexuales contra los niños 58 013 firmas, 57 539 online / 474 papel Iniciador/Repr.: Pia Johanna Katajala Iniciador/Adj.: Susanna Maria Pauliina Noruega Iniciador: Marika Susanna Sipilä	Pendiente Enviado al Parlamento 24.09.2015

9.	23.05.2014 KAA 2/2015	Derecho de conciencia del personal sanitario a negarse al aborto 67 547 firmas, 30 519 online / 37 028 papel Iniciador/Repr.: Sari Hannele Marja Tanus Iniciador/Adj.: Jemima Mirjam Ahola	Rechazada Enviado al Parlamento 09.09.2015
10.	11.05.2014 KAA 4/2015	Deportación de extranjeros condenados 54 324 firmas (todas online) Iniciador/Repr.: Jarno Tapani Rosvall Adjs.: isopod Jani Jukka Petteri / isopod Toni Petri Kalevi	Pendiente Enviado al Parlamento 11.27.2015
11.	15.01.2015 KAA 5/2015	Definición del tiempo de trabajo y prohibición de los contratos de 0 horas 62 516 firmas, 24 851 online / 37 665 papel Repr.: Mika Antero Kolehmainen +20 Adj.: Mari Mäkelä Tuulia	Pendiente Enviado al Parlamento 12.04.2015
12.	29.03.2015 KAA 1/2016	Deroga la ley de matrimonio igualitario 106 195 firmas, 38 613 online / 67 582 papel Iniciador/Repr.: Jukka-Pekka Rahkonen / Pasi Turunen Kimmo Adj.: Ina Marianne Litma	Pendiente Enviado al Parlamento 22.06.2016
13.	16.07.2015 KAA 2/2016	Para organizar un referéndum sobre la pertenencia a la zona euro 53 425 firmas, 51 203 online / 2.222 papel Iniciador/Repr.: Matti Paavo Väyrynen Adj.: Joonas Kaspero Könttä	Pendiente Enviada al Parlamento 10.03.2016
14.	28/11/2015 KAA 3/2016	Sobre mejoras en materia de maternidad 55 707 firmas, 51 114 online / 4 593 papel Repr.: Jaakko Juha Jämsä Adj.: Anna Raisa Aurora Moring +12	Pendiente Enviada al Parlamento 09.09.2016
15.	24/09/2015	Para la revalorización de las pensiones	Pendiente Enviada al Parlamento 08.12.2016

Fuente: *Eduskunta* y Ministerio de Justicia

HOLANDA			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	19 de mayo de 2006	Prohibición de fumar en zonas comerciales	Inadmisible
2.	13 de febrero de 2007 Kamerstukken 31060	Iniciativa ciudadana sobre ganadería respetando el bienestar animal y las preocupaciones medioambientales	Rechazada. Discutida en el pleno de 13.12.2007
3.	18 de marzo de 2008	Regulación nacional del horario de cierre del comercio	Inadmisible
4.	18 de febrero de 2009	Citizens' initiative on letting off fireworks by professionals 'divierten más con menos fuegos artificiales ciudadanos	Inadmisible
5.	11.05.2010 Kamerstukken 33897	Mejor diagnóstico y tratamiento de la enfermedad de Lyme	Adoptada. Discutida en el pleno de 15.05.2014
6.	18.05.2010 Kamerstukken 33026	Muerte asistida	Adoptada.
7.	18.05.2010	Medidas de detención en hospitales	Inadmisible, trasladada a la Comisión de Seguridad y Justicia
8.	07.12.2010	Fuentes de energía reovables	Inadmisible, trasladada a la Comisión de Economía, Agricultura e Innovación
9.	07.12.2010	Registro de donantes	Inadmisible, trasladada a la Comisión de Salud, Bienestar y Deporte
10.	18.01.2011 Kamerstukken 33142	Ajuste de las pensiones	Rechazada. Discutida en el pleno de 01.02.2012
11.	01.06.2011	Prohibición de tests en perros y gatos	Inadmisible
12.	06.09.2011 Kamerstuk 33030, nr. 5	Sobre la prohibición de las asociaciones de pedófilos Asociación MARTIJN	Rechazada.
13.	07.03.2013 Kamerstuk 33417, nr. 23	Contra el muro y por las sanciones a Israel	Rechazada.
14.	12.02.2013 / 14.03.2013, Kamerstukken 33898 Kamerstuk 33417, nr. 24	Sobre información en el tratamiento médico	Apoyada por la mayoría pero sin acuerdo sobre su desarrollo posterior

15.	16.05.2013 Kamerstuk 33417, nr. 29 Kamerstukken 33848	Sobre la obligación de referéndum en caso de delegación de poderes a Bruselas	Rechazada. 26.03.2013 (adopción de una moción de los Cristiano Demócratas para desarrollar una investigación al respecto)
16.	06.02.2014 Kamerstuk 33758, nr. 21)	Proyecto "Erken ME'	Inicialmente declarada inadmisibile y retirada posteriormente
17.	06.02.2014 Kamerstuk 33758, nr. 22 Kamerstukken 33887	Acabar con las aulas superpobladas	Rechazada.
18.	19.03.2015 Kamerstuk 34028, nr. 16 Kamerstukken 34437	Un animal no es una cosa	Admitida a trámite. Pendiente
19.	19.03.2015 Kamerstuk 34028, nr. 17 Kamerstukken 34433	Una píldora de más no te hace un criminal	Admitida a trámite. Pendiente
20.	19.03.2015 Kamerstuk 34028, nr. 15	Burgerinitiatief 'Stop project Buitenland nu! Proyecto de parada de los ciudadanos Buitenland ahora! "	Inadmisibile
21.	25.06.2015 Kamerstukken 34346 Kamerstuk 34028, nr. 24	Para un mejor sistema monetario y bancario	Admitida a trámite. Pendiente
22.	24.09.2015 Kamerstuk 34307, nr. 4 Kamerstukken 34387	Peuro	Admitida a trámite. Pendiente
23.	01.04.2016 Kamerstuk 34307, nr. 17	Burgerinitiatief 'Farao der Nederlanden'	Inadmisibile
24	2016 34419	<i>Contra las armas nucleares</i>	<i>Pendiente</i>

Fuente: *Tweede Kamer* (Cámara de Representantes) y *Meer Democratie* (Más Democracia)

ITALIA			
Legislatura	Iniciadas	Examinadas	Aprobadas
V 1968-72	3	--	--
VI 1972-76	9	--	--
VII 1976-79	10	--	--
VIII 1979-83	20	14	3
IX 1983-87	25	10	5
X 1987-92	26	14	7
XI 1992-94	21	7	2
XII 1994-96	15	8	1
XIII 1996-01	30	19	6
XIV 2001-06	34	14	4
XV 2006-08	20	7	0
XVI 2008-13	27	10	1
XVII 2013-16	43	10	4
Total	327	110	28

Fuente: Senado de Italia

LETONIA (sd)			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1996	Ley de ciudadanía	No presenta firmas suficientes
2.	2000	Ley de Energía	La <i>Saeima</i> aprueba el proyecto de ley sin enmiendas
3.	2002	Enmiendas a la Constitución de Letonia	No presenta firmas suficientes
4.	2008	Enmiendas a la Constitución de Letonia, para la disolución del Parlamento	Rechazada en referéndum por falta de quorum
5.	2008	Enmiendas a la Ley de pensiones del Estado	Rechazada en referéndum por falta de quorum
6.	2011	Enmiendas a la Constitución de Letonia, para la gratuidad de la educación primaria y secundaria y obligatoriedad de la lengua oficial en los centros públicos de enseñanza	No presenta firmas suficientes
7.	2011	Enmiendas a la Constitución de Letonia, para el establecimiento del ruso como segunda lengua estatal	Rechazada en referéndum
8.	2012	Enmiendas a la Ley de ciudadanía	No presenta firmas suficientes

Fuente: *Saeima* (Parlamento) y *Manabass* (Mi Voz)

LETONIA			
n.	Fecha	Título / Tema / Promotor	Status
	2012	<i>Abramos el Parlamento!</i> <i>Según Manabass, en la base de las reformas adoptadas por la Saeima para que las iniciativas con 10.000 firmas sean incluidas en la agenda parlamentaria</i>	<i>Aprobada</i>
	2012	<i>Abramos las Offshores!</i> <i>Según Manabass, para obligar a revelar los beneficiarios de las empresas en alta mar con al menos el 25% de propietarios ocultos</i>	<i>Aprobadas enmiendas a la Ley de Comercio para obligar a las compañías a facilitar los nombres de los beneficiarios reales</i>
1.	07.06.2012	Responsabilidad por incumplimiento del juramento de los diputados - 13.854 firmas Solicitud de modificación del Reglamento de la Saeima para incluir responsabilidad	Aprobadas enmiendas al art. 179 del Reglamento de la <i>Saeima</i> .

		legal y sanciones por incumplimiento del juramento solemne.	
2.	9.01.2013	Para la vida libre de hepatitis C - 13.600 firmas Solicita se modifique el procedimiento para la compensación de medicamentos para el tratamiento de la hepatitis C, aumentando la cobertura del 75% al 100% del costo.	Aprobada el 100% de la compensación por los medicamentos de la hepatitis C con el presupuesto para 2016 (30.11.2015)
3.	19.02.2013	Sobre introducción de un umbral de tolerancia para las cámaras de velocidad - 11.805 firmas	Aprobadas normas por las que sólo se instalarán equipos técnicos en tramos peligrosos para la seguridad del tránsito (15.04.2014)
4.	19.04.2013	Sobre el mantenimiento de la moneda nacional - 10.247 firmas	Rechazada el 07.11.2013
5.	20.03.2014	Sobre IVA reducido para la comida - 13.400 firmas	Se asume rechazada conforme al informe de la Tesorería del Estado de 18.02.2015
6.	21.08.2014	Voto electrónico - 10.845 firmas	Rechazada el 04.12.2014
7.	04.12.2014	Sobre la protección de la piel de los animales – 10.654 firmas	Rechazada el 19.02.2015
8.	17.12.2014	Sobre IVA reducido para calefacción - 10.019 firmas Se solicita rebajar el IVA para calefacción del 12% al 5%.	Se asume rechazada conforme al informe de la Comisión de Presupuestos de 12.06.2015
9.	01.06.2015	Para la discriminación de la marihuana - 10.373 firmas	Rechazada el 03.09.2015
10.	26.10.2015	Para revocar el cambio de horario de verano - 10.540 firmas	Rechazada el 18.02.2016
11.	02.11.2015	Sobre un tipo de IVA reducido para el gas y la electricidad - 10.721 signatures Se solicita enmendar la ley del IVA introduciendo un tipo reducido para el gas y la electricidad del 12%	Aprobada/en tramitación avanzada, la Comisión de Presupuestos debe de presentar el proyecto de reforma de la ley del IVA (10.03.2016)
12.	05.11.2015	Para carreteras sin baches - 10.435 signatures	Aprobada/en tramitación avanzada, encomendada la elaboración de las enmiendas legislativas al Consejo de Ministros (03.03.2016)
13.	13.04.2016	Para revocar el impuesto inmobiliario sobre la propiedad individual - 10.496 firmas Se solicita a la Saeima que para la la propiedad individual introduzca una exención de impuestos o una tasa impositiva del 0,1% del valor	Aprobada/en tramitación, encomendada la elaboración de enmiendas legislativas al Consejo de Ministros(16.06.2016)
14.	18.04.2016	Sobre propiedad de la tierra - 10.480 firmas Se piden enmiendas encaminados a retener las tierras agrícolas y forestales en manos de los ciudadanos letones y prohibir a los extranjeros y los fondos de inversión internacionales la compra de dichas propiedades, con celebración de un referéndum	Aprobada/en tramitación, remitida para estudio a la Comisión de Economía, Agricultura, Medioambiente y Desarrollo Regional (03.08.2016)
15.	5.05.2016.	Sobre la restauración de la auténtica plaza de la victoria en Riga - 12.199 firmas	Rechazada el 08.09.2016

16.	10.05.2016	Letonia libre de OGMs - 10.207 firmas	Aprobada/en tramitación, remitida el 08.09.2016 a la Comisión de Economía, Agricultura, Medioambiente y Desarrollo Regional para estudio y, en su caso, preparación de enmiendas legislativa
17.	20.05.2016	Sobre pensiones de la policía municipal - firmas: 2.203 en CD / 8.715 en papel Para proporcionar a los funcionarios de la policía municipal de garantías sociales equivalentes	El 07.09.2016 se decidió detener el examen inicial de la solicitud y remitirla al Comité de Asuntos Sociales y de Empleo [el proceso de recolección de firmas presenta irregularidades]
18.	27.05.2016	Para que el cáncer sea una enfermedad tratable - 10.237 firmas	Aprobada el 15.09.2016
19.	03.06.2016	Para comidas gratuitas en los centros de preescolar - 10.213 firmas	Aprobada/en tramitación, remitida para estudio al Centro de Política Demográfica y otros organismos oficiales (22.09.2016)
20.	30.08.2016	Para realizar una inspección técnica (de las carreteras) cada dos años - 10.570 firmas	Aprobada/en tramitación, remitida a la Comisión de Economía, Agricultura, Medioambiente y Desarrollo Regional para preparar las enmiendas legislativas antes de 01.07.2017 (08.12.2016)
21.	19.10.2016	Para sustituir el actual modelo de recaudación de impuestos de carreteras por el modelo estonio - 21.919 firmas Insta a rescindir el impuesto sobre la circulación existente y vincularlo con el consumo real de combustible, como en Estonia y Lituania.	En tramitación parlamentaria (comienza el 16.11.2016)
22.	21.10.2016	Pensiones sin impuestos - 10.748 firmas Enmiendas para que las pensiones más bajas no estén sujetas al impuesto de la renta	En tramitación parlamentaria (el 14.12.2016 se traslada para estudio a las Comisión de Empleo y Asuntos Sociales y a la de Presupuestos)
		<i>Stop Acta</i>	<i>Adaptada antes de obtener las 10.000 firmas (Manabass)</i>
		<i>Para tarifas iguales para todos los pasajeros de Riga</i>	
		<i>Defendamos a nuestros hijos de la droga</i> <i>Nuevas disposiciones legales sobre la limitación del uso de drogas sintéticas</i>	
		<i>2% del PIB a la defensa nacional</i>	

Fuente: *Saeima* (Parlamento) y, en cursiva, información adicional de *Manabass* (Mi Voz)

LITUANIA			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	1994	Ley Provisional de Protección de Depósitos de Residentes de la República de Lituania	Aprobada
2.	2000	Ley de Enmienda al Anexo 2 de la Ley de Confirmación de Indicadores Financieros de Presupuestos Estatales y Municipales para 2000 <i>Limitación del presupuesto asignado a defensa nacional</i> <i>Nueva Unión de los Socioliberales (NSS)</i>	Rechazada
3.	2000	Ley de Enmienda al art. 2.4 y el Anexo 5 de la Ley de confirmación de los indicadores financieros de los presupuestos estatales y municipales de 2000 <i>Grupo de ciudadanos y políticos locales</i>	Rechazada
4.	2000	Ley de Enmiendas al art. 13 y 14 del IVA <i>Socialdemócratas (LSDP)</i>	Aprobada
5.	2000	Ley por la que se modifica el art. 5 de la Ley sobre la Renta de Personas Jurídicas <i>Socialdemócratas (LSDP)</i>	Rechazada
6.	2000	Ley de Retención de la Gobernanza del Estado en Ciertas Entidades Económicas <i>Ley para mantener el control estatal de los entes económicos estratégicos</i> <i>Socialdemócratas (LSDP)</i>	Rechazada
7.	2002	Ley de reforma del artículo 6 de la Ley del IRPF <i>Unión de Liberales y Centristas (LLS)</i>	Rechazada
8.	2003	Ley que modifica el artículo 17 de la Ley de pensiones de la seguridad social <i>Unión de Liberales y Centristas (LLS)</i>	Rechazada
9.	2007	Ley que modifica el art. 20 de la Ley del IRPF	Aprobada
10.	2008	<i>Sobre derogación de la Ley de la Central Nuclear de Ignalina</i>	<i>Rechazada</i>
11.	2009	<i>Ley de enmiendas a la ley de reembolso del trabajo de los políticos estatales y</i>	<i>Rechazada</i>

		<i>funcionarios de la República de Lituania</i>	
12.	2011	<i>Ley de evaluación del trabajo de los miembros de la Seimas (Parlamento)</i>	<i>Rechazada</i>
14	2012	Sobre la Ley que complementa el artículo 3.164 del Código Civil	Rechazada
15	2012	Sobre la Ley de enmienda al art. 87 de la Ley de Bancos de la República de Lituania	Rechazada
16	2012	Sobre la Ley Complementaria del art. 63 de la Constitución	Rechazada
17	2013	Arts. 3, 6, 7, 9 de la Ley de Iniciativa Legislativa de los Ciudadanos	Rechazada
18	2014	Decisión de la Seimas relativa al anuncio de un referéndum sobre la modificación de los artículos 9, 47 y 147 de la Constitución de la República de Lituania	Aprobada
19	2014	Ley que modifica el artículo 19 de la Ley de control del tabaco n. I-1143	Rechazada
20	2015	Ley por la que se modifica el artículo 5 de la Ley sobre la tarjeta de identidad personal y la Ley de pasaportes n. XII - 1519	En tramitación parlamentaria
21	2016	Sobre la derogación de la Ley XII-2080 por la que se modifica la Ley de extranjería n. IX-2206	Rechazada
22	2016	Enmiendas a la Ley de control del alcohol	En tramitación parlamentaria
23	2016	Ley del Sistema Eléctrico y Protección del Mercado Eléctrico	En tramitación parlamentaria

Fuente: *Seimas* (Parlamento)

En cursiva/negrita, informaciones adicionales del Comité Electoral [2008-2011]
y de RAGAUSKAS, P. (2005): *Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus*. En: *Politologija*, n. 1/2005. [2000-2003]

POLONIA							
Año	Iniciati.	Admisibles	Con fimas	Al Parlamento	Rechazado (1ª lect.)	Rechazado (3ª lect.)	Nueva legisl.
1999	1	1	1	1	0	0	1 (2001)
2000	10	7	5	3	0	0	1 (2001) (+1 rejected by Senate)
2001	4	3	1	1	0	0	0
2002	12	11	3	3	0	0	1 (2002)
2003	11	9	4	3	0	0	2 (2004)
2004	12	9	5	5	0	0	1 (2005)
2005	5	4	0	0	0	0	0
2006	5	5	1	1	0	0	0
2007	0	06	0	0	0	0	0
2008	18	6	4	4	1	0	1 (2009)
2009	9	10	3	3	2	0	1 (2011)
2010	12	10	6	6	1	1 (2011)	2
2011	14	6	5	5	0	0	1
2012	8	6	4	3	0	0	0
2013	9	6	6	1	0	0	2
2014	11	8	7	3	0	0	1 (2015)
2015	11	6	6	6	0	0	
2016	9	5	7	7	0	1	0
TOTAL	153	112	68	55	4	2	14

Fuente: *Sejm* (Parlamento)

PORTUGAL			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	23.11.2005 Lei 183/X	Arquitectura: Um direito dos cidadãos, um acto próprio dos Arquitectos (revogação parcial Decreto n. 73/73)	Aprobada. Publicada el 03.07.2009 Ley 31/2009 (revoca Decreto n. 73/73).
5.	16.01.2012 Lei 142/XII	Lei contra a precariedade De mecanismos de combate a la utilización indebida del contrato de prestación de servicios en relaciones de trabajo subordinado	Aprobada. Publicada el 27.08.2013 Ley 63/2013
4.	18.02.2013 Lei 368/XII	Protecção dos Direitos Individuais e Comuns à Água	Rechazada. Publicada el 10.10.2014
3.	20.02.2015 Lei 790/XII	Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer (contra el aborto)	Aprobada. Publicada el 07.09.2015 Ley 136/2015 de enmienda a la Ley 16/2007
2.	29.05.2015 Lei 976/XII	Proíbe o abate indiscriminado de animais, institui uma politica de controlo das populações de animais errantes e estabelece condições adicionais para criação e venda de animais de companhia	Aprobada. Publicada el 23.08.2016 Ley 63/2013 de enmienda a la Ley 107/2009

Fuente: Parlamento de Portugal

RUMANÍA (con requisito de firmas)			
n.	Fecha /exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	2004	Sobre presupuesto en educación	Validada por el TC Rechazada por el Parlamento
2.	2002	Sobre presupuesto en sanidad	Invalidada por el TC Lista de firmantes no cumple requisitos
3.	2014 (2012)	Sobre el Código Laboral Blocul Național Sindical (BNS) + 130.000 firmas	Validada por el TC A examen en la Cámara de Diputados
4.	2016	Para revisar la definición de familia mediante enmienda que la establece como unión de hombre y mujer Coalición por la familia con el apoyo de la Iglesia Ortodoxa de Rumanía. + 3 millones de firmas	Validada por el TC Pendiente de tramitación parlamentario

Fuente: www.lege5.ro

ESPAÑA										
Legisl.	Iniciati.	Traslad	Inadm.	Sin Firmas	Retirad	Decaíd	Rechaz.	Sin requ. decisión	Subsum.	Aprob.
II (82-86)	3		3							
III (86-88)	2	-1		1						
IV (89-93)	7		2	4	1					
V (93-96)	6	-2	3			1				
VI (96-00)	11	-4	1	2			3		1	
VII (00-04)	13	-3	3	3			4			
VIII (04-08)	13	-2	3	7			1			
IX (08-11)	23	-7	8	7	1					
X (11-16)	37	-4	14	13	1		2	1	1	1
XI (16-16)	7	-5		1				1		
TOTAL	122	-28	37	38	3	1	10	2	2	1
TOTAL	94									

ESPAÑA (con tratamiento parlamentario)			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	27.03.1996 120/000006/0000 exp.	Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias	Subsumido en otra iniciativa
2.	13.12.2011 120/000019/0000 exp.	Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de desahucios y alquiler social	Subsumido en otra iniciativa
3.	13.12.2011 120/000012/0000 exp.	Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural	Aprobado con modificaciones

Fuente: Congreso de los Diputados

ICE										
	Iniciadas			Obsoletas			Abiert	Pend.	Dictamen	
	Deneg.	Admit.	Total	Retirad.	S/Firm	Total	Total	Total	Negativ.	Positivo
2012	7	12	19	2	7	9	---	---	2	1
2013	8	12	20	4	8	12	---	---	---	---
2014	5	5	10	3	2	5	---	---	---	---
2015	---	5	5	2	1	3	---	2	---	---
2016	---	5	5	3	---	3	2	---	---	---
Totales	20	39	59	14	18	32	2	2	2	1

Fuente: Comisión Europea

ICE (con requisito de firmas)			
n.	Fecha / exp.	Título / Tema / Promotor	Resultado
1.	10.05.2012	Sobre el derecho al agua	Aceptada Pendiente de desarrollo legislativo
2.	11.05.2012	Uno de nosotros (sobre células madre)	Rechazada
3.	22.06.2012	Stop vivisección	Rechazada

Fuente: Comisión Europea

Anexo 3. La protección de datos

El art. 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE establece que “1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación. 3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.”

A este respecto, el nivel de detalle de la información que se debe proporcionar en apoyo de una iniciativa puede tener implicaciones en cuanto a la protección de datos (Documento de Identidad u otro, lo mismo que el hecho de tener que acudir a depositar la firma a un centro público o el requisito de la autenticación de la firma), resultando especialmente sensible por lo que se refiere a la firma electrónica, prevista para los casos de Letonia, Finlandia, Eslovenia, España e ICE.

Todos estos casos aparecen regulados dentro de la protección de datos que a nivel comunitario ofrece la Directiva 95/46/CE sobre el tratamiento de datos personales y la legislación derivada de la misma⁵⁵⁰ y el Reglamento 45/2001 del PE y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales.⁵⁵¹

Más allá de estas previsiones comunes, las únicas especificidades en materia de protección de datos electrónicos las encontramos en el Reglamento ICE.

De manera más genérica, Colombia (art. 17 Ley 1757/2015), prevé “conservar diligentemente los formularios” una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, y Eslovenia (art. 16b Ley 15/1994) establece que las autoridades llevarán un registro “secreto”.

⁵⁵⁰ Directiva 95/46/CE sobre el tratamiento de datos personales y la legislación derivada de la misma <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114012>.

⁵⁵¹ Reglamento 45/2001 del PE y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en el tratamiento de datos personales <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A124222>

Por lo que se refiere a regulación de la ICE, los considerandos 21 a 26 del Reglamento ICE remiten al Reglamento 45/2001 y el art. 12 a la Directiva 95/46/CE y su legislación derivada, ahora bien, contempla también disposiciones específicas en materia de protección de datos. En este sentido, los organizadores están obligados a garantizar que los datos personales recogidos no sean utilizados para fines distintos del apoyo declarado a la iniciativa de que se trate, a destruir todas las declaraciones de apoyo, así como sus copias, en el plazo de un mes después de presentar su iniciativa a la CE (o de dieciocho meses después de la fecha de registro de la iniciativa, según qué plazo se cumpla antes); y a aplicar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para proteger los datos personales contra la destrucción, accidental o ilícita, la pérdida accidental, la alteración, la difusión o el acceso no autorizados, en particular cuando el tratamiento implique la transmisión de datos dentro de una red, y contra cualquier otra forma de tratamiento ilícito.

Por su parte, las autoridades nacionales están obligadas a utilizar los datos personales con el único fin de verificar y destruir todas las declaraciones de apoyo, así como sus copias, en el plazo de un mes después de la certificación del número de declaraciones de apoyo válidas (pudiendo conservarse más allá de los plazos previstos si fuera necesario para los procedimientos judiciales o administrativos en relación con la iniciativa, caso en que los organizadores deben destruir todas las declaraciones y las copias a más tardar una semana después de la fecha en que concluyen dichos procedimientos en virtud de una decisión final).

Si bien conforme al art. 12.3 los organizadores tienen la obligación de destruir todas las declaraciones de apoyo y sus copias después de un mes de presentar su iniciativa o dieciocho después de la fecha de registro en caso de no obtener el número necesario de firmas, esta previsión parece en contradicción con el art. 4.4, conforme al que “las iniciativas ciudadanas propuestas que se registren se harán públicas en el registro. Sin perjuicio de los derechos de las personas cuyos datos se tratan de conformidad con el Reglamento (CE) nº 45/2001, las personas interesadas tendrán el derecho de solicitar la retirada de sus datos personales del registro tras la expiración del período de dos años a partir de la fecha de registro de una iniciativa ciudadana propuesta.” ¿De qué sirve que se destruyan las declaraciones de apoyo si la información permanece accesible en el registro hasta dos años?

Los organizadores de una ICE, en tanto que responsables de la misma, responderán de los posibles daños que cause, pudiendo ser procesados por incumplimiento de las disposiciones del Reglamento ICE, en particular, en caso de utilización fraudulenta de datos (art. 13). Conforme a las sanciones que deben de establecer los EEMM (art. 14).

Por último, el Anexo III de la norma refleja sendas declaraciones de confidencialidad conforme a las que, en el caso de los promotores de una ICE: “de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, se informará a las personas a las que se refieran los datos de que la Comisión recoge esos datos personales para el procedimiento de la iniciativa ciudadana propuesta. Solo se pondrán a disposición del público en el registro de la Comisión a través de páginas web el nombre completo de los organizadores, la dirección de correo electrónico de las personas de contacto y la información relativa a las fuentes de financiación y de apoyo. Las personas a las que se refieran los datos tienen derecho a publicar sus datos personales por razones imperiosas y legítimas propias de su situación particular, para solicitar la rectificación de dichos datos en cualquier momento y su retirada del registro de la Comisión a través de páginas web pasados dos años después de la fecha de registro de la iniciativa ciudadana propuesta.”

Para el caso de los meros firmantes de una ICE, se establece asimismo que: “de conformidad con el art. 10 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, los datos personales comunicados en el presente formulario a los organizadores de la iniciativa propuesta solo pondrán a disposición de las autoridades competentes para la verificación y certificación del número de declaraciones de apoyo validadas recibidas para la presente iniciativa ciudadana propuesta [véase el art. 8 del Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana] y, en su caso, se procesarán para los procedimientos judiciales y administrativos relativos a la presente iniciativa ciudadana [véase el art. 12 del Reglamento (UE) nº 211/2011]. Los datos no pueden utilizarse para ningún otro fin. Las personas a las que se refieren los datos tienen derecho a

acceder a sus datos personales. Todas las declaraciones de apoyo se destruirán a más tardar 18 meses después de la fecha de registro de la iniciativa ciudadana propuesta o, en el caso de procedimientos administrativos o judiciales, a más tardar una semana después de la fecha en que concluyan dichos procedimientos.”

Por su parte, el PE⁵⁵² “pide a la Comisión que tome todas las precauciones posibles para evitar el robo, también mediante herramientas de Internet, de información sensible relativa a los firmantes, en especial cuando se gestione como datos agregados” (punto 34), al tiempo que “reconoce que la responsabilidad personal de los organizadores en lo que respecta a la protección de datos cuando recogen los datos personales de los firmantes constituye un problema delicado, y propone que se reduzca la serie de datos exigidos, y que se modifique asimismo el texto del artículo 13 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 relativo a la responsabilidad para dejar claro que la responsabilidad personal no es ilimitada” (punto 27).

Por otra parte, considera que la creación de una oficina específica para la ICE puede contribuir a sensibilizar al público y a los medios de comunicación acerca de este instrumento lo que “podría ayudar a superar la desconfianza de los ciudadanos a la hora de presentar los datos personales necesarios para respaldar una iniciativa” (punto 10). Asimismo, pide que se facilite “más información sobre las obligaciones en materia de protección de datos en cada Estado miembro en el que los organizadores celebren sus campañas, con el fin de proporcionarles una seguridad jurídica” (punto 11).

Conforme al Informe de la Comisión sobre la ICE, hasta la fecha, no se ha informado de la utilización de la “firma electrónica avanzada” en el sentido del Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE.⁵⁵³

⁵⁵² PE (2015): *Op. Cit.*

⁵⁵³ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 8.

Anexo 4. La verificación y certificación de los apoyos

Un último aspecto del proceso de firma consiste en verificar y certificar la autenticidad de los apoyos recibidos. Se trata de un elemento presente en el proceso de toda ILP si bien no parece determinante en el sentido de las hipótesis que nos planteamos sobre inclusividad, accesibilidad o eficacia del mecanismo.

En todo caso, cabe mencionar que existen diferencias en cuanto al modo de realizar la certificación y en cuanto al órgano encargado de realizarla. Sin que encontremos una entidad común de referencia, en ocasiones, el órgano encargado de verificar y certificar las firmas reside en el ejecutivo (Austria por medio de la autoridad competente del Ministerio del Interior o Perú por medio de la autoridad electoral), en el judicial (Rumanía por medio del Tribunal Constitucional o Costa Rica por el Tribunal Supremo de Elecciones) o en el propio legislativo (caso de los órganos correspondientes de los parlamentos de Italia u Holanda). En el caso de Rumania, esta fase del procedimiento compete a las autoridades locales (art. 5 Ley 189/1999). Se puede tratar también de una función compartida, como en el caso de Letonia o Polonia donde, en primera instancia, corresponde al Marshal de la *Sejm* verificar el número de firmas requeridas si bien, en caso de duda, en un plazo de 14 días puedes remitirlas para su verificación a la Comisión Electoral (art. 12 Ley 62/1999).

Para la ICE, sin reglas comunes y específicas, las discrepancias a nivel nacional pueden convertir en susceptible de manipulación el proceso de verificación y certificación, al tiempo que complicar la labor de los organizadores. Al no existir plazos para el envío de las firmas, en la práctica, puede resultar que se superaren los 12 meses previstos.⁵⁵⁴ El propio Informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 ICE⁵⁵⁵ reconoce que “el Reglamento no prevé un plazo para que los organizadores presenten su iniciativa a la Comisión una vez verificadas sus declaraciones de apoyo por las autoridades nacionales competentes. Como consecuencia, en el caso de una iniciativa, transcurrió más de un año entre el final del período de recogida de las declaraciones de apoyo y su presentación.”

⁵⁵⁴ Tal y como apuntan EMMANOUILIDIS, J. A. y STRATULAT, C. (2010): *Op. Cit.*, p. 4.

⁵⁵⁵ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 13.

Al tiempo de escribir estas líneas vemos como la ICE titulada “La Europa social corre prisa. Por una cooperación reforzada entre los Estados miembros contra la pobreza en Europa”, con plazo de enmiendas abierto por período de un año hasta el 19.12.2015 seguía apareciendo nueve meses más tarde en la sección de “iniciativas abiertas” del registro oficial CE si bien especificando que la recogida de firmas se ha cerrado ya. VIEDMA LOZANO considera que “sería muy deseable que existiera una mayor difusión de los sistemas de verificación disponibles en cada momento y la normalización de los estándares exigibles para garantizar que se cumplen y dar un mismo tratamiento a todos los usuarios.”⁵⁵⁶

Conforme al Informe de la Comisión “la verificación mediante muestreo aleatorio se llevó a cabo en 17 EEMM (entre ellos, 4 únicamente en lo que respecta a las declaraciones de apoyo recogidas en papel y uno solo en lo que se refiere a las declaraciones de apoyo recogidas a través de páginas web). No hay grandes discrepancias entre los resultados de los EEMM que utilizaron muestreos aleatorios y los que verificaron todas las declaraciones de apoyo.”⁵⁵⁷

Fórmulas de muestreo de firmas aparecen asimismo previstas de manera expresa en los casos de Argentina (art. 7 Ley 24747/1996), Colombia (art. 14 Ley 1757/2015) y México (art. 132 LO Congreso).

En este último caso, se prevé la posibilidad de que se subsanen errores en la identificación de los firmantes cuando estos no superen el 20% del total de firmas (art. 131.1.b LO Congreso), diferente del plazo adicional previsto en Colombia, Paraguay y Costa Rica para la recolección de nuevas firmas.

Como señala VINTRÓ CASTELLS,⁵⁵⁸ existen escasas previsiones específicas respecto de los recursos frente a las decisiones en el proceso de control de recogida de firmas. Solo en Costa Rica y México esta verificación está sujeta, de manera expresa, a posibles impugnaciones. En todo caso, una vez verificadas las firmas, son trasladadas al legislativo a fin de dar comienzo a la fase parlamentaria de presentación, toma en consideración y defensa de la ILP.

⁵⁵⁶ VIEDMA LOZANO, J.L. (2010): *Op. Cit.*, p. 5.

⁵⁵⁷ CE (2015): *Op. Cit.*, p. 11.

⁵⁵⁸ VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 45.

Anexo 5. Consideraciones y propuestas sobre la Iniciativa de Agenda en España

La doctrina no escatima calificativos en cuanto al desempeño negativo de la ILP en España, consecuentes con el análisis jurídico y empírico que venimos de retratar. Ya en 1997 CAMPS la trataba de “ficción constitucional.”⁵⁵⁹ Más recientemente, para CASTELLA ANDREU no se puede decir que la ILP actúe como “complemento” de la democracia representativa, conforme a una experiencia constitucional que ha consolidado su carácter excepcional y marginal.⁵⁶⁰ MARCO MARCO⁵⁶¹ resulta el más gráfico al catalogarla de mero “brindis al sol”, de mecanismo de dimensiones “ridículas”, en estado de “entumecimiento” o “sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable”

Si bien para VINTRÓ CASTELLS los cambios de regulación ponen de relieve cómo “la iniciativa legislativa popular ha pasado de denotar un evidente recelo del legislador hacia este instrumento de participación ciudadana a mostrar una actitud más favorable al ejercicio de la misma.”⁵⁶² MARCO MARCO⁵⁶³ critica la “tibia” reforma de la LO 4/2006 de 26 de mayo, en tanto que “reforma inerte”, con posible “efecto placebo” a corto plazo pero carente de efecto curativo real, conforme a cautelas que dejan de tener sentido trascurridos más de 30 años de estabilidad democrática.

A la vista de las trabas y cortapisas que presenta el ejercicio de la ILP en España a pesar de contar con el aval de 500.000 votantes, cabe nos interroguemos sobre el aval ciudadano con que cuenta la iniciativa legislativa de un parlamentario esto es ¿cuántos votantes avalan a un diputado? Pues bien, en España los escaños más “caros” reciben un aval de en torno a 100.000 votos en Madrid mientras que en Soria, Ceuta, Melilla, Ávila, Segovia o Teruel requieren de menos de 20.000. Con una circunscripción única, la media se sitúa por encima de los 66.000 votos. Por ejemplo, con unos votos 285.000, el PNV cuenta con cinco diputados y grupo parlamentario propio.⁵⁶⁴

⁵⁵⁹ CAMPS, F. (1997): *Op. Cit.*

⁵⁶⁰ CASTELLA ANDREU, J. M. (2016): *Op. Cit.*, p. 15.

⁵⁶¹ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*

⁵⁶² VINTRÓ CASTELLS, J. (2011): *Op. Cit.*, p. 13.

⁵⁶³ MARCO MARCO, J. J. (2009): *Op. Cit.*

⁵⁶⁴ Conforme a los datos electorales del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.interior.es/min/> resumidos de manera acertada en el artículo de EL PAIS, 27 de junio de 2016: *¿Cuántos votos le cuesta un escaño a cada partido?* http://politica.elpais.com/politica/2016/06/27/actualidad/1467014352_924244.html

Más allá de las consideraciones hechas en cuanto al mandato constitucional del art. 87.3 ¿cabe considerar que una iniciativa legislativa ciudadana avalada por 500.000 votantes cuente con menos legitimidad democrática que aquella procedente de cualquier parlamentario de la Cámara, que justifique un tratamiento parlamentario más restrictivo? Es más, ¿carecen los promotores de una ILP de legitimidad bastante como para poder defender su propuesta en sede parlamentaria e, incluso, poder participar en las distintas fases de debate y enmienda de que se compone el procedimiento legislativo? ¿Qué proponen los partidos políticos en España?

Para las elecciones de 2015-16, el PP se limita a señalar que “potenciaremos la Iniciativa Legislativa Popular para facilitar su presentación y tramitación.”⁵⁶⁵

El PSOE habla de “potenciar la ILP reduciendo a 300.000 las firmas acreditadas requeridas para su presentación. Se reconocerá el derecho a sus promotores de acceder a la sede parlamentaria en defensa de sus propuestas” además de “Crear la Oficina Ciudadana en el Congreso de los Diputados -Diputado y Diputada 351-, para canalizar la participación y colaboración de la ciudadanía de las cámaras.”⁵⁶⁶

PODEMOS propone en el marco de la denominada ley de paredes de cristal habilitar un “escaño ciudadano” para “hacer llegar peticiones ciudadanas al Parlamento, tanto de forma individual como colectiva.”⁵⁶⁷ Más concretamente, propone eliminar las trabas actuales de la ILP “desde los estrictos requisitos para su presentación hasta la falta de debate parlamentario”.⁵⁶⁸

CIUDADANOS señalaba que impulsará “una verdadera iniciativa legislativa popular reduciendo el número de firmas exigidas a 250.000 y fijando un plazo máximo de tres meses para su toma en consideración por el Congreso. Se favorecerá la participación ciudadana en el ámbito local desarrollando la Ley de bases del régimen local.”⁵⁶⁹

En el Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso firmado por PSOE y CIUDADANOS el 24 de febrero de 2016, se preveía para la Reforma urgente de la

⁵⁶⁵ PP (2015): *Seguir avanzando. 2016-2020. Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2015*. p. 144 <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf>

⁵⁶⁶ PSOE (2015): *Programa Electoral. Elecciones Generales 2016*. p. 88. <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

⁵⁶⁷ PODEMOS (2015): *Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país*. p. 167

⁵⁶⁸ *Ibidem*. pp. 158-159.

⁵⁶⁹ CIUDADANOS (2015): *350 soluciones para cambiar España a mejor*. Punto 295. <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

Constitución la Reducción a 250.000 firmas del mínimo exigido por el artículo 87.3 para la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular.⁵⁷⁰ Esta era la condición número 2 de un total de 5 para una reforma exprés de la Constitución.

Prevén además “regular en la tramitación de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular la posibilidad de que, uno de sus representantes pueda defender de forma directa sus propuestas en el seno de la Comisión correspondiente y reformar la legislación para facilitar la recogida de firmas electrónicas. Obligatoriedad de debatir su toma en consideración en el plazo de 3 meses.”⁵⁷¹

Nada se dice sobre el voto de toma en consideración. Por otra parte, cabe señalar que, excepto el plazo de los 3 meses, la legislación contempla ya la posibilidad de que los promotores puedan defender de sus propuestas en el seno de la Comisión correspondiente (no así en el Pleno), lo mismo que la recogida de firmas electrónicas, conforme al apartado 4 del art. 7 de la LO 3/84 (introducido en 2016), que prevé que: “Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.” Lo que nos remite a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

Finalmente, el pacto de gobierno suscrito entre PP y CIUDADANOS el 28 de agosto de 2016: 150 Compromisos para Mejorar España,⁵⁷² no menciona a la ILP.

Si nos remontamos a las elecciones de 2011, sin la concurrencia de PODEMOS y CIUDADANOS a nivel nacional, el programa electoral del PP no contiene ninguna alusión a la ILP.⁵⁷³ Por su parte, el PSOE recoge “en el ánimo de aproximar de manera decidida las instituciones políticas a la ciudadanía” la propuesta quizá más avanzada de todas en el sentido de “facilitar y mejorar los procedimientos de la ILP en el Congreso y el Senado, rebajando limitaciones y requisitos, y ofreciendo la posibilidad de que un “diputado 351”, representante de los impulsores de la ILP, intervenga a lo largo de todo el proceso legislativo -Pleno, Comisión, Ponencia- con voz pero sin voto. Recibirá el apoyo técnico de los servicios de la Cámara al igual que

⁵⁷⁰ PSOE y CIUDADANOS (2016): *Op. Cit.*, p. 65.

⁵⁷¹ *Ibidem.*, p. 46

⁵⁷² PP y CIUDADANOS (2016): *150 Compromisos para Mejorar España* http://estaticos.elmundo.es/documentos/2016/08/28/pacto_150medidas.pdf

⁵⁷³ PP (2011): *Lo que España necesita*. <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>

cualquier otro diputado o Grupo Parlamentario. Se establecerán unas dietas para que pueda desarrollar su labor sin ningún tipo de perjuicio económico. Finalmente, se estudiará la posibilidad de trasladar dicha experiencia al Senado.”⁵⁷⁴ Según EL PAÍS, dentro de un bloque que “pretende lanzar a los ciudadanos mensajes de regeneración democrática, adoptando algunas de las propuestas o inquietudes del movimiento 15-M” sobre la base de que “el sistema democrático requiere, 30 años después, mejoras que garanticen la implicación de los ciudadanos en la política.”⁵⁷⁵

Sin embargo, el programa de 2011 no se realizó como los de 2015, 2008 o 2004, es decir, conforme a un sistema de enmiendas a un borrador. “Como se adelantaron las elecciones, no hubo tiempo de hacerlo así, y lo redactamos directamente en Ferraz [sede nacional del PSOE], para luego ser aprobado por un Comité Federal. Sí hubo una Conferencia Política, a principios de octubre, pero que aprobó un texto muy básico, en el que no aparecía el escaño 351” según señala GIMÉNEZ GLÜCK, Coordinador de la Secretaría de Programas del PSOE.

Conforme a esta fuente, la propuesta encuentra su origen en un documento de la FUNDACIÓN IDEAS, de agosto de 2011, con ofertas electorales como la del escaño 351 (propuesta número 23). Conforme a la misma: “Internet ahora permite sumar las iniciativas políticas de manera inmediata y articular la voluntad de miles en distintos espacios digitales de comunicación. Sin embargo no existe un espacio público digital donde esto se pueda hacer y además se puedan convertir en iniciativas legislativas populares. Por ello vamos a crear el Escaño 351, un espacio público digital de debate político y donde se puedan articular Iniciativas Legislativas Populares.”

Conforme a este documento, la propuesta del Escaño 351 quiere recoger las demandas suscitadas desde movimientos como el 15M creando un espacio público de participación política, donde se pueda poner en marcha una ILP, recoger adhesiones y presentarlas en las cortes. Al ser Internet la vía para articular esta propuesta se requiere el desarrollo tecnológico de una plataforma abierta que permita a la ciudadanía poner en marcha sus iniciativas. Esta plataforma será accesible desde cualquier dispositivo y sus características esenciales se determinarán en colaboración

⁵⁷⁴ PSOE (2011): *Programa Electoral*. <http://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2011.pdf> p. 119

⁵⁷⁵ EL PAÍS, 14 de agosto de 2011: *El escaño 351*. http://politica.elpais.com/politica/2011/08/14/actualidad/1313343760_653017.html

con los movimientos del 15M. Bajo este modelo la ILP tendría que ser respaldada por un número de ciudadanos equivalente al número medio de votos que es necesario para obtener un escaño un escaño, en la actual legislatura es de 69.458 votos.

Como antecedentes se citan unas palabras pronunciadas por el candidato socialista, RUBALCABA, que recogen el sentimiento de las manifestaciones del 15M, que entre otras demandas reivindican la participación política ciudadana a través de Internet: “No es razonable que la relación de los ciudadanos y sus representantes se establezca una vez cada cuatro años y el resto del tiempo se limiten a escucharnos.”

En definitiva, según señala el documento, “se trata pues de encontrar el camino para conectar con los ciudadanos que demandan una mayor participación de la sociedad civil en la política, acercar la agenda legislativa del Parlamento a las inquietudes y objetivos de los españoles y de situarse como un referente internacional en la participación política.” En este sentido, cuando un grupo de ciudadanos llegase al número de firmas equivalente al número medio de votos que se requiere para obtener un escaño, podrían beneficiarse de la asesoría de los servicios técnicos del Parlamento de cara a su redacción definitiva, antes de presentarla a los servicios jurídicos. Estaría exclusivamente destinada a los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil, excluidos los partidos políticos. Ni organizaciones partidistas, ni ninguna institución vinculada a ellas, podrían apoyar pública ni logísticamente ninguna campaña de ILP.

Esta última propuesta es la que en mayor medida avanza en el sentido de los planteamientos resultado final de nuestra investigación. Con una mayor profundidad, conforme a las precisiones hechas en las conclusiones a esta tesis, parece deseable que los partidos políticos en España retomen su voluntad mayoritaria de abordar las deficiencias que plantea este instrumento de participación ciudadana. La actual configuración del arco parlamentario nacional permite alcanzar acuerdos que ofrezcan una solución adecuada de cara a un funcionamiento idóneo de este instrumento. Como medida ineludible, debería de considerarse la eliminación del voto de toma en consideración previa de las iniciativas que, conforme al mandato constitucional del art. 87, deben de incorporarse de manera directa al flujo parlamentario con apertura de la fase de debate y enmienda, tal y como plantea ARAGÓN REYES.⁵⁷⁶

⁵⁷⁶ ARAGÓN REYES, M. (1986): *Op. Cit.*, p. 288.