

# INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## (II) LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: UN ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA RECIENTE EN LAS CORTES GENERALES, LOS PARLAMENTOS AUTÓNOMICOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Juan María Bilbao Ubillos (UVa)

### 1. La iniciativa legislativa popular en las Cortes Generales.

En su artículo 87.3 la Constitución española reconoce a los ciudadanos (a un grupo de ciudadanos) la facultad de presentar una proposición de ley ante las Cortes Generales, esto es, de promover o impulsar el procedimiento legislativo. Se abre de este modo una vía de participación directa en el proceso de producción legislativa. Pero la regulación de esta institución en la Constitución y en la LO 3/1984, reformada mediante la LO 4/2006, que regula la iniciativa legislativa popular en el ámbito nacional es sumamente restrictiva tanto por los requisitos exigidos como por las materias excluidas<sup>1</sup>. Se trata de mantener esta herramienta bajo el control de los partidos políticos mayoritarios.

En cuanto al procedimiento que ha de seguirse, conviene recordar que los promotores deben presentar en primer lugar un escrito que contenga el texto articulado de la proposición de ley ante la Mesa del Congreso, escrito que irá precedido de una exposición de motivos y acompañado de la relación de los miembros que componen la Comisión promotora.

Una vez formulada la iniciativa, la Mesa examina la documentación presentada y se pronuncia sobre su admisibilidad. En esta fase de admisión, se comprueba la adecuación de la propuesta a la Constitución y la ley reguladora para evitar esfuerzos inútiles. Es un control estrictamente jurídico, de legalidad, no de oportunidad política. Son causas de inadmisión, por ejemplo, el incumplimiento de requisitos formales insubsanables; que la proposición tuviera por objeto materias excluidas; que verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí; la previa existencia de un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto y que esté ya en el trámite de enmiendas u otro más avanzado; o que la iniciativa sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante esa misma legislatura (art. 5.2 LOILP). Contra la decisión de la Mesa de no admitir la iniciativa, la Comisión

---

<sup>1</sup> El art. 87.3 CE exige para poder presentar un proposición de ley “no menos de 500.000 firmas acreditadas” de electores y excluye una serie de materias: las propias de ley orgánica, leyes tributarias o de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. A estas materias expresamente excluidas, hay que añadir otras cuya iniciativa está reservada a órganos concretos del Estado, como los presupuestos generales del Estado, cuya elaboración corresponde al Gobierno (art. 134.1 CE); y la reforma constitucional (el art. 166 CE es inequívoco).

promotora puede interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional porque está en juego el derecho fundamental de participación política del art. 23.1 CE.

En el supuesto de que se admita la proposición se entra en la fase de recogida y acreditación de firmas: se procede, en efecto, a la recogida de firmas durante un plazo de nueve meses, prorrogable otros tres más. Si se agota el plazo sin haber hecho entrega de firmas, la iniciativa caduca. La Junta Electoral Central, auxiliada por las Provinciales, garantiza la regularidad de esa operación y a tal efecto comprueba los pliegos de firmas previamente sellados y numerados, procede al recuento o cómputo de firmas válidas (valen también las electrónicas) y eleva al Congreso la correspondiente certificación acreditativa.

Recibida la notificación de que se ha reunido el número de firmas exigidas, la Mesa del Congreso ordena la publicación de la proposición de ley y da comienzo la discusión de ésta con el trámite previo de la toma en consideración, previsto para la tramitación de todas las proposiciones de ley, también de las presentadas por los grupos parlamentarios. Este requisito es más que discutible porque supone subordinar la tramitación de la iniciativa a la libre decisión política del Pleno del Congreso. Una respuesta negativa (esto es, el rechazo a la toma en consideración por razones de oportunidad política) podría interpretarse como un agravio o desaire a 500.000 o más ciudadanos. Es una prueba más del carácter subsidiario de las formas de democracia directa.

Una vez superado este obstáculo, la proposición seguirá los trámites ordinarios de cualquier otra proposición de ley, sin que se contemple la posibilidad de que los promotores retiren la proposición en el caso de que las enmiendas introducidas en el texto a lo largo del procedimiento legislativo desvirtuasen su sentido originario. Desde la reforma de 2006, los Reglamentos de las Cámaras pueden contemplar la participación en el trámite de toma en consideración de una persona designada por la Comisión promotora (art. 13.2 LOILP). La ley establece, por último, una compensación económica por los gastos realizados siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas y se tramite en sede parlamentaria.

Después de más de treinta años en los que este cauce de participación ha estado disponible, ¿cuál es el balance que podemos hacer en términos generales?, y más concretamente, ¿cuál ha sido su rendimiento en la legislatura que ahora concluye?.

Hasta esta última legislatura, la única proposición de ley de iniciativa popular que prosperó fue la presentada en el curso de la V legislatura y tomada en consideración en septiembre de 1997. Tras la correspondiente tramitación y aprobación definitiva por el Pleno del Congreso en marzo de 1999, dicha proposición se convirtió en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, cuyas principales novedades fueron la agilización del procedimiento de reclamación de cantidades a los propietarios morosos, la modificación sustancial del régimen de

adopción de acuerdos y la obligación de dotar un fondo de reserva para atender obras de conservación y reparación.

El número de ILP presentadas ha aumentado sensiblemente en las dos últimas legislaturas (23 en la IX y 34 en la X<sup>2</sup>). Pero no han corrido mejor suerte<sup>3</sup> (la mayoría no se admitieron a trámite<sup>4</sup> y otras se rechazaron<sup>5</sup> o caducaron<sup>6</sup>) No parece casual el hecho de que las dos ILP que en esta última legislatura superaron la barrera de la toma en consideración, terminasen subsumidas en otras iniciativas promovidas por el Gobierno o el grupo mayoritario.

La Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, presentada en diciembre de 2011 con el respaldo de un millón y medio de firmas, fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso en su sesión del 12 de febrero de 2012, en una decisión prácticamente unánime (334 votos a favor y una abstención). Se encomendó su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia a la Comisión de Economía. Y se fusionó con el Proyecto de Ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (procedente a su vez del R. Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre). La unificación de ambos textos se hizo mediante un informe conjunto de las dos ponencias.

---

<sup>2</sup> De esas 34, algunas procedían de la legislatura anterior y otras seguirán su tramitación en la próxima legislatura. Cinco de las iniciativas, en efecto, han sido trasladadas a la legislatura siguiente, una vez admitidas a trámite. Entre ellas, la Proposición de Ley de modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, en defensa de un Registro Civil público, gratuito, cercano a los ciudadanos y servido íntegramente por funcionarios públicos, presentada en diciembre de 2014, con el apoyo de los sindicatos. Y la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, registrada el 21 de abril de 2014.

<sup>3</sup> La misma suerte, por cierto, que las Proposiciones de Ley promovidas por los grupos de la oposición: no se tomó en consideración ninguna. El rodillo de la mayoría absoluta se aplicó sin contemplaciones.

<sup>4</sup> Trece iniciativas fueron inadmitidas en términos absolutos. Entre otras, la Proposición de Ley de protección y bienestar de los animales (2012), la PL de Medidas Sanitarias, Fiscales, Administrativas y de Integración Social del colectivo celiaco (2012), la PL sobre eliminación de prebendas de la clase política cesada (2012), la PL de custodia compartida y corresponsabilidad parental (2013), la PL sobre elección de la forma de Estado y del Jefe de Estado de España (2014), la PL sobre separación de poderes e independencia del Poder Judicial (2014), la PL para el fomento de la participación electoral mediante la evaluación de la calidad representativa de los cargos electos (2014) y la PL sobre revisión y eliminación de distintos supuestos de aforamiento y otros privilegios procesales de políticos y cargos públicos (2014).

<sup>5</sup> Dos fueron, en concreto, las iniciativas cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso tras haber recogido las firmas exigidas. La PL de Televisión Sin Fronteras, que tenía por objeto garantizar la recepción directa de las emisiones de radio y televisión autonómicas realizadas total o mayoritariamente en una lengua distinta del castellano en aquellas otras Comunidades Autónomas que compartan dicha lengua, fue rechazada el 11 de septiembre de 2012 (con 133 votos a favor y 185 en contra). Y la PL para el empleo estable y con derechos, que fue rechazada el 11 de diciembre de 2012 (con 130 votos a favor, 179 en contra y 11 abstenciones).

<sup>6</sup> Doce iniciativas caducaron por haber transcurrido el plazo para la recogida de firmas establecido en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, sin que se hubiera acreditado el cumplimiento de ese requisito. Entre otras, la PL de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (2013), la PL sobre reversión de la congelación de las pensiones en 2011 (2013), la PL con el objetivo de eliminar de la legislación vigente la prohibición de poder seleccionar el sexo de los hijos (2013), la PL de regulación del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos (2014), la PL de la auditoría del déficit del sector eléctrico (2014), la PL por la Renta Básica Estatal (2014) y la PL sobre protección social de los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica-encefalomielitis miálgica (2015).

Completada su tramitación parlamentaria, la Proposición resultante se convirtió en la Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. No son pocos los que calificaron esa maniobra de estafa legislativa, porque la norma finalmente aprobada está lejos de ofrecer una segunda oportunidad a los afectados, no contempla la dación de pago, ni una moratoria o paralización de los desahucios, ni recoge tampoco la propuesta de un alquiler accesible. Sólo prevé la adhesión voluntaria de las entidades financieras a un Código de Buenas Prácticas. No tiene mucho sentido tomar en consideración una propuesta para luego desnaturalizarla, diluyendo y adulterando su contenido original.

Algo parecido sucedió con la ILP para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, presentada también al comienzo de la legislatura, en diciembre de 2011, y tomada en consideración en febrero de 2013. Acabaría subsumida en una Proposición de Ley presentada con posterioridad (en octubre de 2013) por el Grupo Popular, cuyo contenido difería sustancialmente de la iniciativa ciudadana. Con el argumento de que la propuesta original no tenía encaje en el ordenamiento, las enmiendas presentadas por el Grupo Popular se incorporan al informe de la ponencia en la Comisión de Cultura del Congreso y se aprueba con un título distinto una Proposición descafeinada en la que ya no se habla de bien de interés cultural ni se impone la celebración de la fiesta en aquellas Comunidades Autónomas que en ejercicio de sus competencias han decidido prohibirla. Es la vigente Ley 18/2013 para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

Vemos pues como entre nosotros esta fórmula alternativa de participación directa sigue teniendo un papel marginal. Es prácticamente inoperante. La tónica dominante es el recelo, la desconfianza y el desprecio hacia este tipo de iniciativas ajenas a los partidos con representación parlamentaria, que son guillotizadas sistemáticamente.

Con el objetivo de reactivar y ampliar los cauces de participación ciudadana, la Junta General del Principado de Asturias aprobó una Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución, que se presentó ante las Cortes Generales en octubre de 2014. Por lo que concierne a la ILP, además de proponer la modificación del artículo 166 CE, que regula la iniciativa de reforma constitucional, para incluir la iniciativa popular (que ya se contemplaba en el art. 157 del anteproyecto de enero de 1978), se modifica el art. 87.3 CE, que quedaría redactado como sigue: "Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán 500.000 firmas acreditadas, y a las proposiciones de iniciativa legislativa popular les será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134<sup>7</sup>. No procederá dicha iniciativa para la aprobación o modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ni en materias tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia". Se suprime una limitación importante, porque en la actual redacción el art. 87.3

---

<sup>7</sup> "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación".

excluye también las materias propias de ley orgánica (las relativas al régimen electoral general o al desarrollo de los derechos de la sección primera del capítulo II, por ejemplo). Esta Proposición ha sido trasladada a la siguiente legislatura.

## **2. Las iniciativas legislativas populares en los Parlamentos autonómicos.**

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, el panorama es muy similar, sobre todo en aquellas donde la mayoría absoluta del grupo mayoritario sofoca cualquier iniciativa que no provenga del Gobierno que sostiene. Hay que consignar, no obstante, alguna que otra singularidad, como la posibilidad, reconocida en varias leyes autonómicas, de que los Ayuntamientos puedan promover también iniciativas legislativas.

### **(a) Cortes de Castilla y León.**

Desde 1983, sólo se ha aprobado una ILP, en diciembre de 2008. Fue la Proposición que creaba y regulaba una red de apoyo a la mujer embarazada, que recogió en su momento las 40.000 firmas exigidas y fue aprobada con los votos del Grupo Popular. En la anterior Legislatura, la VIII (2011-2015), sólo se presentó una ILP: la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos para declarar la Comunidad Autónoma de Castilla y León libre de la técnica de la fractura hidráulica, presentada por 29 Ayuntamientos. No fue admitida a trámite por la Mesa (Resolución de 16 de octubre de 2014) por exceder la regulación contenida en uno de sus apartados las competencias legislativas atribuidas a la Comunidad por su Estatuto y ser contraria a la legislación básica del Estado (Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos).

### **(b) Asamblea de Madrid.**

En la legislatura anterior, la IX, con mayoría absoluta del PP, se registraron cuatro ILP al amparo de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Ninguna llegó a aprobarse, aunque una de ellas sí se tomó en consideración y está tramitándose en la actualidad<sup>8</sup>. También fue rechazada una iniciativa promovida por varios Ayuntamientos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La PL para que el Gobierno Regional de Madrid garantice las prestaciones de carácter farmacéutico y sanitario en los términos en los que lo venía haciendo con anterioridad a la aprobación por parte del Gobierno de la Nación del RD 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, presentada en julio de 2012, no fue admitida a trámite. La PL de la Federación de Asociaciones Protectoras y de Defensa Animal de la Comunidad de Madrid (FAPAM) para la puesta en marcha de una nueva Ley de Protección Animal sustituyendo la actual Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos de la Comunidad de Madrid para eliminar el sacrificio de animales abandonados y establecer el sacrificio cero, limitar y controlar la cría y establecer la esterilización como medida para evitar la superpoblación, registrada en abril de 2014, fue admitida a trámite el 10 de julio de ese mismo año, pero decayó. En cambio, la PL de la Asociación para el bienestar y protección de los animales "El Refugio", /sacrificiozero/ de modificación del artículo 17 de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos en la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 1/2000, presentada en las mismas fechas que la anterior, en abril de 2014, no solo fue admitida a trámite, sino que superó dentro

(c) Cortes Valencianas.

En la VIII Legislatura (2011-2015) sólo se presentaron dos ILP. La primera, una PL que tenía por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública valenciana de escuelas infantiles, registrada en julio de 2011, no pudo superar el filtro de la toma en consideración (se rechazó en el Pleno celebrado el 15 de marzo de 2012). La segunda, la PL del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana, con el fin de “hacer efectivo el derecho del pueblo valenciano a recibir y comunicar ideas e información en lengua propia, y regular así el contenido esencial del derecho a gozar de medios de comunicación audiovisuales públicos y en valenciano” (Exposición de Motivos), presentada el 25 de febrero de 2014 y admitida a trámite el 1 de abril, consiguió reunir 90.000 firmas (más de las 50.000 requeridas) y fue tomada en consideración por el Pleno de las Cortes el 19 de diciembre de 2014, siendo aprobada finalmente el 24 de marzo y publicada en el BOCV nº 327/VIII de 1 de abril de 2015 como Ley, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana. Pero de nuevo el texto aprobado prácticamente por unanimidad (un solo voto en contra y una abstención) difiere notablemente del original. Y es que se aprobaron en Comisión catorce enmiendas parciales formuladas por el Grupo Popular. De hecho, algunos grupos de la oposición denunciaron en el Pleno la “apropiación” de la iniciativa por dicho Grupo<sup>10</sup>.

(d) Asamblea Regional de Murcia.

En la última legislatura (2011-2015) no se presentó ninguna ILP. Sólo una iniciativa legislativa del Ayuntamiento de Mazarrón para el funcionamiento del Hospital Santa María del Rosell como hospital general (70.000 firmas), presentada a finales de 2014. Tras el correspondiente debate, su toma en consideración fue rechazada el 4 de marzo de 2015.

(e) Parlamento de Galicia.

---

del plazo indicado el número mínimo de firmas necesarias (50.000) y fue tomada en consideración por el Pleno de la Asamblea celebrado el 12 de marzo de 2015. Con la apertura del plazo de presentación de enmiendas comenzó una tramitación que prosigue en esta legislatura. Una legislatura, la X, que acaba de estrenarse cuando se escriben estas líneas, pero que ya se ha registrado una nueva ILP. Me refiero a la PL de la Federación de Asociaciones de padres y madres de alumnos "Francisco Giner de los Ríos", para la utilización de los comedores escolares en la alimentación infantil durante los días no lectivos y otras actuaciones para la erradicación de la malnutrición infantil en la Comunidad de Madrid, presentada el 30 de octubre de 2015.

<sup>9</sup> La Proposición de Ley de los Ayuntamientos de San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid, Casarrubuelos, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Coslada y Colmenarejo, de modificación de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, para el mantenimiento del Canal de Isabel II como entidad de derecho y gestión públicos, fue admitida a trámite, pero el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión celebrada el día 10 de mayo de 2012 rechazó su toma en consideración.

<sup>10</sup> Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas, nº 165, VIII Legislatura, de 24 de marzo de 2015, p. 38 y ss

En la IX Legislatura (desde 2012 hasta noviembre de 2015) se han presentado ocho ILP. Tres de ellas no fueron admitidas a trámite por falta de requisitos legales<sup>11</sup>. Otras tres fueron admitidas pero no fueron tomadas en consideración<sup>12</sup>. Una sigue tramitándose en estos momentos tras haber sido admitida a trámite y haber obtenido las firmas exigidas<sup>13</sup>. Y otra pudo completar con éxito su tramitación. Me refiero a la Proposición de ley para garantizar la prestación de las especialidades de hemodinámica, radioterapia y medicina nuclear en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía gallega con independencia de su lugar de residencia en Galicia, registrada en julio de 2013, que tras ser admitida a trámite (el 27 de agosto de 2013) y tomada en consideración por unanimidad (el 25 de marzo de 2014), terminaría aprobándose por el Pleno celebrado el 16 de diciembre de 2014, como Ley 13/2014, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 9 de diciembre, de garantías de prestaciones sanitarias.

Debemos reseñar, como principales novedades en este terreno, la puesta en marcha, a través de la página web oficial de la Cámara, de la iniciativa denominada “Legisla con nosotros”, un instrumento que permite a la ciudadanía hacer aportaciones o sugerencias en relación con los proyectos y proposiciones de ley que se están tramitando<sup>14</sup>, y la aprobación de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, que modifica la Ley 1/1988, de 19 de enero, que ya había sido reformada recientemente, mediante la Ley 9/2014, de 30 de octubre, que redujo el número de firmas necesarias a 10.000, habilitó la posibilidad de recogerlas electrónicamente y estableció un plazo para que, una vez completados todos los requisitos, se produzca el debate de toma en consideración. Ahora se da un paso más con la misma voluntad de facilitar la participación ciudadana<sup>15</sup>, se regula la

---

<sup>11</sup> La PL de medidas de prevención de la corrupción política, registrada en febrero de 2013; la PL para la reforma de la Ley 8/1985, del 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, con el fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos con independencia del lugar en el que residan y para garantizar el derecho de sufragio pasivo, en igualdad de condiciones, de todas las candidaturas, presentada en octubre de 2013; y la PL para la modificación del artículo 3 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, presentada en marzo de 2014.

<sup>12</sup> La PL de medidas para la creación de empleo en Galicia, registrada el 1 de octubre de 2013, que una vez certificadas las firmas necesarias fue sometida a debate y votación en el Pleno celebrado el 10 de junio de 2014, siendo rechazada su toma en consideración por 33 votos a favor y 40 votos en contra; la PL de medidas para restituir los derechos laborales, profesionales y retributivos del profesorado y mejorar la calidad de la enseñanza en Galicia, presentada en mayo de 2014 y sometida a debate y votación en la sesión plenaria de 10 de marzo de 2015, rechazándose su toma en consideración con 34 votos a favor y 40 en contra; y la PL sobre el derecho al conocimiento y a la contemplación de la obra de Castelao por el pueblo gallego, registrada en noviembre de 2014, cuya toma en consideración fue desestimada por el Pleno el 29 de septiembre de 2015 (con 32 votos a favor y 41 en contra).

<sup>13</sup> La PL de medidas para garantizar la energía como servicio público y contra la pobreza energética, presentada en mayo de 2015.

<sup>14</sup> Este cauce permite que todas aquellas personas que quieran trasladar su opinión con pleno conocimiento tanto del texto del proyecto o proposición de ley como de las enmiendas presentadas, puedan hacerlo de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de la Cámara.

<sup>15</sup> Eso es lo que se dice, al menos, en la Exposición de Motivos, que recuerda que la aprobación de la Ley 1/1988 evidenció “la voluntad del poder legislativo autonómico de favorecer una más plural e intensa participación de la sociedad civil gallega en la labor de dirección política de la Comunidad Autónoma a través del ejercicio de la potestad legislativa; una participación ciudadana directa en la iniciativa legislativa que, lejos de restarle protagonismo político al Parlamento de Galicia, ha contribuido a lo largo

participación popular en la elaboración de las leyes que se tramiten en el Parlamento (art. 15<sup>16</sup>), y se introducen dos nuevos mecanismos: la presentación de iniciativas de impulso, mediante proposiciones no de ley, avaladas con 2.500 firmas (art. 16); y de control, a través de preguntas dirigidas al Gobierno para que éste pueda informar sobre aquellos asuntos que preocupan a los ciudadanos. Pero en ambos casos han de ser asumidas por un grupo parlamentario para poder ser tramitadas (art. 17)<sup>17</sup>.

(f) Cortes de Castilla-La Mancha.

En la VIII Legislatura (2011-2015), marcada por la primera mayoría absoluta del PP, se presentaron cuatro ILP<sup>18</sup> y ninguna de ellas fue admitida a trámite por la Mesa de las Cortes al incurrir en las causas de inadmisión previstas en la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.

La ILP sobre la Identidad y Financiación de la Universidad de Castilla-La Mancha, presentada en octubre de 2013, fue inadmitida por dos razones. En primer lugar, porque escrito presentado venía suscrito por el secretario general de la Universidad y no por los promotores (que no habían acreditado tampoco su condición de castellanos-manchegos inscritos en el censo electoral) y además las firmas no habían sido autenticadas en la forma legalmente exigida, por lo que el firmante del escrito carecía de legitimación activa para iniciar el procedimiento. Y en segundo lugar, porque la Ley 2/1985 incluye entre las materias que no pueden ser objeto de una ILP las de naturaleza tributaria y presupuestaria. Y esa PL regulaba en su Título II “la financiación de los gastos generales de la Universidad” y se refería en el Título III a “la autorización de los costes de personal de la Universidad”, estableciendo la cuantía que debe consignarse anualmente en la Ley de Presupuestos.

Por esas mismas fechas, octubre de 2013, se presentó una Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos para la regulación de la prohibición en el territorio de Castilla-La Mancha de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional, que no fue admitida porque sólo la promovía un Ayuntamiento,

---

de los últimos años a reforzar su centralidad,... y a acercar las demandas e inquietudes sociales a la institución parlamentaria”. Un balance optimista que no se compadece con la realidad.

<sup>16</sup> Las sugerencias y aportaciones remitidas a la Mesa del Parlamento, una vez admitidas a trámite, serán entregadas a la ponencia encargada de elaborar el correspondiente informe para su estudio.

<sup>17</sup> Cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos o cualquier ciudadano con su firma y la de otros nueve podrán promover estas iniciativas. La Mesa de la Cámara se pronunciará sobre la admisibilidad de cada una de ellas y rechazará de manera motivada, pero sin posible recurso, las que considere improcedentes, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. El número requerido de firmas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2.500. Una vez admitida la PNL o la pregunta, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en PNL en pleno o en comisión, o en pregunta con respuesta escrita u oral, respectivamente. Las PNL y las preguntas admitidas por la Mesa y no asumidas por ningún grupo parlamentario en los quince días siguientes a su anuncio en el BOPG se considerarán decaídas.

<sup>18</sup> Otra ILP, la de apoyo a la mujer embarazada, que se presentó en la VII legislatura (fue admitida a trámite en abril de 2008), fue trasladada en junio de 2011 a la VIII legislatura que entonces se iniciaba y después de cuatro años, ha vuelto a ser trasladada a la actual legislatura, la IX (Acuerdo de la Mesa publicado en el BOCCLM de 12 de junio de 2015).



el de Tobarra (Albacete), cuyo censo de electores no alcanzaba además el mínimo exigido<sup>19</sup>. El mismo desenlace tuvo otra iniciativa idéntica, presentada un mes después, promovida por el Ayuntamiento de Argamasilla de Alba (Ciudad Real)<sup>20</sup>

Pocos días después, el 3 de diciembre de 2013, se presentó de nuevo la misma iniciativa suscrita ahora por seis Ayuntamientos, pero tampoco fue admitida a trámite, por no cumplir uno de ellos los requisitos exigidos en lo relativo a la documentación que ha de acompañar a la PL (no subsanó en el plazo fijado la omisión de la presentación de una Memoria en la que se expongan detalladamente las razones que aconsejen su tramitación y aprobación) y por tratarse de una materia que no es competencia de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha<sup>21</sup>

(g) Parlamento de La Rioja.

En la VIII Legislatura (2011-2015) no se promovió ninguna ILP. Sólo se completó la tramitación de dos iniciativas procedentes de la legislatura anterior. Con un resultado muy distinto, por cierto. Porque mientras la PL sobre hipotecas de bienes inmuebles fue inadmitida a trámite (mediante acuerdo de la Mesa de 26 de septiembre de 2011), la PL por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada, no sólo fue admitida y tomada en consideración (en el Pleno celebrado el 7 de junio de 2012), sino que terminó aprobándose (Ley 1/2012, de 12 de junio).

En la actual legislatura, la IX, ya sin mayoría absoluta del PP, se ha presentado una ILP de protección de los animales, que la Mesa ha admitido a trámite en su reunión del día 22 de septiembre de 2015.

(h) Cortes de Aragón.

De las dos ILP tramitadas en la VIII Legislatura (2011-2015), una, la PL por la que se declara himno de Aragón el Canto a la Libertad, había sido registrada en la legislatura anterior y había recogido ya las firmas de apoyo necesarias, pero el Pleno de las Cortes, en la sesión celebrada los días 15 y 16 de septiembre de 2011, acordó no tomarla en consideración (se opusieron PP y PAR). La otra iniciativa, la PL de modificación de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, para la regulación del régimen del suelo no urbanizable y la normalización de parcelaciones irregulares, fue admitida a trámite (acuerdo de la Mesa de 11 de octubre de 2011), pero caducó.

---

<sup>19</sup> La PL había sido presentada por el Ayuntamiento de Tobarra (Albacete), que contaba con un censo de 6.054 electores, cuando el artículo 11 de la Ley 2/1985 establece que la iniciativa ha de ser aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros de, al menos, seis Ayuntamientos, cuyo censo no sea inferior, en su conjunto, a 20.000 electores. El firmante del escrito carecía en consecuencia de legitimación activa para iniciar el procedimiento.

<sup>20</sup> Argamasilla de Alba contaba con un censo de 7.367 electores.

<sup>21</sup> A juicio de la Mesa, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo, de carácter básico, otorga al Estado competencia exclusiva en lo referente a la concesión de los permisos de exploración, investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos, sin capacidad normativa para las Comunidades Autónomas. Al prohibir la investigación y extracción de gas esquisto mediante la técnica del “fracking”, la iniciativa legislativa de los ayuntamientos que se pretende ejercer invade competencias del Estado en materia de hidrocarburos. Procede por ello la inadmisión a trámite.

En 2014, el Pleno de las Cortes aprobó la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Esta reforma, se dice en la Exposición de Motivos, trata de facilitar el uso de la ILP y con ese objetivo se amplían las materias que puede ser objeto de regulación, se reduce el número de firmas exigidas (a 12.000) y los requisitos exigidos para presentarla, se amplía el plazo de recogida de firmas (ahora será de nueve meses, prorrogables por otros tres), se establece la obligación de debate en la misma Legislatura en que se presenta<sup>22</sup> y se garantiza de compensación económica a los promotores<sup>23</sup>.

(h) Junta General del Principado de Asturias.

En la IX Legislatura (2012-2015) sólo se tramitó una ILP: la PL por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada. En su sesión plenaria de 15 de noviembre de 2013, la Junta General debatió su toma en consideración y tras la pertinente votación, queda aprobada por 23 votos a favor (Grupos Mixto, Popular y Foro Asturias) y 22 votos en contra (Grupos Socialista y de Izquierda Unida). Pero hasta febrero de 2015 no se designó una ponencia, de modo que se trasladó el expediente a la actual legislatura. Finalmente el Pleno de la Cámara acordó el 20 de octubre de 2015 no tomarla en consideración. Fue rechazada con 15 votos a favor (Grupos Popular, Ciudadanos y Foro Asturias) y 27 votos en contra (Grupos de Izquierda Unida, Podemos Asturias y Socialista).

(i) Parlamento de Andalucía.

En la IX Legislatura (2012-2015) no se registró ninguna ILP. Y tampoco en la actual se ha estrenado el correspondiente casillero. Es verdad que en la VIII (2008-2012) sí se presentaron ocho, pero seis de ellas no fueron admitidas a trámite<sup>24</sup> y las otras dos caducaron al haber concluido el plazo establecido en el artículo 9.3 de la Ley 5/1988 y la prórroga acordada por la Mesa, sin que se hubiesen presentado los pliegos de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa<sup>25</sup>

(j) Parlamento de Cantabria.

---

<sup>22</sup> La Mesa de las Cortes deberá incluir la proposición en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de 3 meses para su toma en consideración (art. 12.1)

<sup>23</sup> Cuando una proposición haya sido admitida a trámite y reúna las 12.000 firmas necesarias, la Mesa de las Cortes deberá abonar a la comisión promotora, con cargo a los presupuestos de las Cortes, los gastos, debidamente justificados, realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas, siempre que estos no excedan de 20.000 euros. Esta cantidad será revisada periódicamente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (art. 14).

<sup>24</sup> Entre otras, la ILP de declaración de las procesiones de Semana Santa como Bien de Interés Cultural de Andalucía (2010), la ILP relativa a las hipotecas sobre bienes inmuebles (2011), la ILP de apoyo a las personas y familias amenazadas de ejecución hipotecaria de su vivienda habitual (2011), la Iniciativa Legislativa de Ayuntamiento por una Ley Andaluza de Renta Social Básica para garantizar una subsistencia digna (2011) y la ILP de consultas populares de Andalucía (2011).

<sup>25</sup> Decayeron, en efecto, la ILP de modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales (2011) y la ILP para el fomento de la participación ciudadana (2011).

Al igual que en Andalucía, ni en la anterior legislatura (2011-2015), ni en la actual, la IX, se han presentado iniciativas legislativas populares.

(k) Parlamento de Canarias.

En la VIII Legislatura (2011-2015) se presentó una ILP, cuya tramitación ha continuado en la actual. Se trata de la PL de fomento de las energías renovables en Canarias. La Mesa del Parlamento, en la reunión celebrada el día 23 de abril de 2015, adoptó el acuerdo de admitirla a trámite, recabándose el informe del Consejo Consultivo de Canarias requerido en el art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular. Pero el plazo establecido para la entrega de los pliegos con las firmas autenticadas concluyó, sin que se hubiese presentado documentación alguna, por lo que la Mesa del Parlamento adoptó el acuerdo, en su reunión del día 15 de septiembre de 2015, declarar decaída dicha iniciativa. Al comienzo de la actual legislatura, en julio de 2015, se ha presentado una ILP de sostenibilidad ambiental.

(l) Parlament de Catalunya.

En la X Legislatura (2012-2015), las cuatro iniciativas presentadas fueron admitidas, pero su tramitación no pudo completarse debido a la disolución anticipada de la Cámara a trámite<sup>26</sup>.

En relación con el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos mediante la presentación de una ILP, tiene interés la STC 19/2015, de 16 de febrero, que puso fin a un recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Parlamento de Catalunya por la que se dejó sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular “Per la igualtat d’oportunitats en el sistema educatiu català” y declaró el cierre de su tramitación. Lo que se dilucidaba era si esa decisión había vulnerado los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE) de los demandantes.

La Mesa había admitido a trámite la citada ILP tras verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Catalunya, dando paso a la fase de recogida de firmas. Posteriormente, el Gobierno de la Generalitat, que no había sido consultado previamente sobre la iniciativa, se opuso a dicha tramitación alegando que, una vez aprobada la Ley de presupuestos para el año 2012, implicaría un aumento del gasto presupuestado para el año en curso. A la vista de las razones expuestas por el Gobierno,

---

<sup>26</sup> La PL de la renta garantizada de ciudadanía establecida por el artículo 24.3 del Estatuto de autonomía de Catalunya, presentada en enero de 2013, fue admitida por la Mesa en marzo de ese mismo año y recogió un número de firmas superior al exigido por la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, por lo que en febrero de 2014 se inició su tramitación parlamentaria, que proseguía al término de la X Legislatura (el 30 de junio de 2015 se designó la ponencia). La misma trayectoria han seguido las otras tres iniciativas presentadas con posterioridad: la PL de modificación del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Catalunya, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002, del 24 de diciembre; la PL del sistema educativo de Catalunya; y la PL de las asociaciones de personas consumidoras de cannabis

la Mesa, antes de que transcurriera el plazo de recogida de firmas, adoptó un nuevo acuerdo dejando sin efecto la admisión a trámite de la iniciativa y declarando concluida su tramitación. A juicio del Tribunal Constitucional, esta última decisión vulneró el artículo 23.1 CE, porque se basó en una interpretación de la normativa que disciplina la iniciativa legislativa popular en Cataluña que impidió objetivamente la posibilidad de que los representantes políticos de la ciudadanía se pronunciaran sobre el contenido de la iniciativa, lo que afecta al núcleo esencial del artículo 23.1 CE<sup>27</sup>. Tras analizar la normativa aplicable, la Sentencia llega a la conclusión de que la decisión de la Mesa carecía de cobertura legal y fue extemporánea toda vez que la Ley establece como único momento para que la Mesa decida sobre la admisión o inadmisión de este tipo de iniciativas el plazo de quince días hábiles desde que la Comisión promotora registra la solicitud de admisión.

(n) Parlamento de las Islas Baleares.

En la VIII Legislatura se presentó una ILP, la PL por la cual se aprueban medidas de emergencia en materia de ordenación del territorio, que tuvo entrada en el registro en septiembre de 2014 y fue admitida a trámite poco después, pero no fue tomada en consideración (acuerdo adoptado por el Pleno celebrado el 24 de febrero de 2015, con 24 votos a favor, 33 en contra y una abstención)

(ñ) Parlamento de Navarra.

En una legislatura, la VIII (2011-2015), con un Parlamento compuesto por seis grupos y mayoría relativa de UPN, se presentaron cinco ILP. Todas ellas fueron admitidas a trámite, tres fueron rechazada su toma en consideración<sup>28</sup> y dos resultaron aprobadas. De estas últimas, la primera en aprobarse fue la ILP reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, registrada en marzo de 2014. Fue tomada en consideración en octubre de 2014 y aprobada, por una mayoría muy ajustada, en el Pleno celebrado el 27 de noviembre de 2014 (26 votos a favor y 23 en contra), convirtiéndose en la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre. La segunda fue la ILP para la inclusión de determinadas cláusulas sociales en la contratación pública, presentada en noviembre de 2013, tomada en consideración en octubre de 2014 y aprobada por

---

<sup>27</sup> La Ley 1/2006 dispone que corresponde a la Mesa del Parlamento examinar la documentación recibida con la solicitud de admisión y pronunciarse de forma motivada en el plazo de quince días “sobre la admisión o inadmisión a trámite de la proposición de ley”; y prevé en su art. 6.2 las causas de inadmisibilidad, entre las que no aparece una eventual oposición del Gobierno a su tramitación por motivos presupuestarios.

<sup>28</sup> La ILP por la que se declara contrafuero la clínica abortiva de Ansoain, presentada en marzo de 2012, no superó el filtro de la toma en consideración al ser rechazada por el Pleno celebrado el 14 de marzo de 2013. La ILP para el respeto a la pluralidad y a la decisión democrática de la ciudadanía en el uso de los símbolos de Navarra, registrada en enero de 2014, fue sometida a debate en el Pleno del día 27 de enero de 2015, que acordó rechazar su toma en consideración (17 votos a favor y 29 en contra). La ILP por la que se regulan las prestaciones y los derechos de la población de las zonas rurales de Navarra para una asistencia sanitaria de calidad, presentada también en enero de 2014, no fue tomada en consideración por decisión del Pleno celebrado el 13 de marzo de 2014 (18 votos a favor, 23 en contra y 9 abstenciones).

unanimidad en el Pleno del día 15 de enero de 2015, para publicarse en el BON como Ley Foral 1/2015, de 22 de enero

(o) Parlamento Vasco.

En la X Legislatura, que comenzó a finales de 2012, se han tramitado 3 iniciativas y dos de ellas han sido aprobadas este mismo año, en el Pleno celebrado el 30 de junio. Me refiero a la ILP de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o "fracking", registrada en diciembre de 2013, que se ha convertido en la Ley 6/2015, de 30 de junio; y a la ILP de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores, que tiene su origen en la ILP de corresponsabilidad parental promovida en la anterior legislatura por la Federación Vasca de Mujeres y Hombres separados, que ya había sido admitida a trámite en marzo 2011 y obtenido el respaldo de 85.000 firmas, y que se ha aprobado como Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores.

La tercera iniciativa, la ILP para la inclusión de determinadas cláusulas sociales en la contratación pública, presentada en octubre de 2013, sigue su curso tras haber sido tomada en consideración.

(p) Asamblea de Extremadura.

En legislatura anterior, la VIII, sólo se presentó una ILP, la PL por la Renta Básica en Extremadura, que tuvo entrada en el registro en marzo de 2012. Una vez admitida a trámite, la Mesa comunicó a la Comisión Promotora que disponía de un plazo de seis meses para la preceptiva recogida de firmas, cuyo número mínimo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura reformado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, está fijado en 45.000 firmas acreditadas del censo para las elecciones a la Asamblea de Extremadura. Tras estimar el 4 de octubre la petición de Comisión Promotora de prórroga del plazo por otros tres meses más, la Mesa, en su reunión del 14 de enero de 2013, tomó conocimiento de la certificación emitida por la Junta Electoral de Extremadura por la que declaraba que el número de firmas presentadas por la Comisión Promotora al término del plazo, el 21 de diciembre de 2012, no alcanzaba las 45.000 exigidas (sólo se acreditaron 26.086), en vista de lo cual adoptó el acuerdo de tener por decaída dicha iniciativa.

### **3. La iniciativa ciudadana europea (ICE) en el ámbito de la Unión Europea.**

Como bien se sabe, la Iniciativa Ciudadana Europea es una novedad introducida en el Tratado de Lisboa (art. 11.4 TUE), con el propósito declarado de que la sociedad civil juegue un papel mucho más importante en el espacio político europeo. Esta primera herramienta transnacional de participación directa en el marco de la UE está regulada por el Reglamento 211/2011 y se puso en marcha en abril de 2012. No cabe duda de que la

ICE apunta en la buena dirección, en la de reforzar la legitimidad democrática de la UE, al permitir que los ciudadanos puedan influir en la agenda de prioridades, pero en rigor no estamos tampoco ante una institución de democracia directa, porque no se transfiere a los ciudadanos la capacidad de decisión en un determinado ámbito. Mediante estas iniciativas, avaladas por un millón de ciudadanos de al menos una cuarta parte de los Estados miembros de la UE se insta a la Comisión a que presente un proyecto legislativo sobre un asunto concreto, pero no es una propuesta vinculante. La Comisión no está obligada a hacerlo.

La primera ICE que ha tenido éxito, Right2Water (*El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!*), registrada el 10 de mayo de 2012, pedía a la Comisión que garantizase que todos los ciudadanos de la UE tengan derecho al agua y el saneamiento, que el abastecimiento de agua y la gestión de recursos hídricos no se rijan por las normas del mercado interior y se excluyan del ámbito de la liberalización, y que redoble sus esfuerzos para lograr el acceso universal al agua y el saneamiento. Se invitaba a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa para la implementación del derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y a promover el suministro de agua y el saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. Obtuvo 1,6 millones de firmas<sup>29</sup> y superó los umbrales mínimos en trece Estados miembros, mucho más del mínimo exigido legalmente. En total, más de cinco millones de ciudadanos de la UE han firmado ya más de veinte iniciativas diferentes.

En marzo de 2014, la Comisión decidió responder positivamente a esta primera ICE. Y lo hizo mediante una Comunicación que comienza destacando la ingente cantidad de trabajo ya realizado por la UE en el ámbito del agua y el saneamiento (fijando, por ejemplo, unos estándares ambiciosos de calidad del agua o dando apoyo financiero para ampliar y mejorar la infraestructura del agua en los Estados miembros)<sup>30</sup>. Además, la UE y sus Estados miembros aportan actualmente en total cerca de 1 500 millones EUR al año para programas de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH) en países en desarrollo, lo que hace que la Unión sea el mayor donante individual del mundo en este ámbito.

Pero a la vista de la ICE, la Comisión intentó descubrir los aspectos en los que es necesario realizar, a nivel de la UE o nacional, mayores esfuerzos y se comprometió a

---

<sup>29</sup> La mayoría se recogieron en Alemania (1.236.455). El plazo de recogida de firmas se cerró el 1 de noviembre de 2013. Reunidas las firmas necesarias, se pudo presentar la ICE el 20 de diciembre de 2013

<sup>30</sup> Aunque la decisión sobre la mejor forma de operar los servicios hídricos está claramente en manos de las autoridades públicas de los Estados miembros, la legislación de la UE ha reconocido reiteradamente el carácter singular de los servicios del agua y el saneamiento con vistas a satisfacer las necesidades básicas de la población. La distribución y suministro de agua, así como los servicios de tratamiento de aguas residuales, ya están excluidos expresamente de la aplicación de la Directiva sobre libre prestación de servicios transfronterizos. Además, la Comisión excluyó la prestación de servicios del agua de la aplicación de la Directiva sobre la adjudicación de concesiones, como consecuencia directa de la preocupación ciudadana.

tomar algunas medidas adicionales en ámbitos que guardan relación directa con la iniciativa y sus objetivos<sup>31</sup>.

La segunda ICE que logró reunir las firmas necesarias fue la titulada “*One of Us*” (Uno de nosotros). Su objetivo era la “protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la UE donde dicha protección resultara significativa”<sup>32</sup>. Sus organizadores la presentaron oficialmente a la Comisión el 28 de febrero de 2014, tras recibir el apoyo de más de 1,7 millones de ciudadanos y superar en 18 Estados miembros el umbral necesario.

En la Comunicación fechada el 28 de mayo de 2014, la Comisión Europea responde negativamente: no presentará una propuesta legislativa porque los Estados miembros y el Parlamento Europeo han debatido y adoptado una política de la UE sobre este asunto muy recientemente y no considera necesario proponer cambios en el Reglamento financiero<sup>33</sup>.

---

31 Entre otras, redoblar los esfuerzos de cara a que los Estados miembros apliquen plenamente la legislación de la UE relativa al agua; lanzar una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa al agua potable con objeto de evaluar si es necesario mejorarla y cómo hacerlo; estudiar la posibilidad de crear unos parámetros de calidad del agua; promover un diálogo estructurado entre los interesados en lo que se refiere a la transparencia del sector del agua; abogar por el acceso universal al agua potable sana y al saneamiento como ámbito prioritario de los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015; y, por último, invitar a los Estados miembros a tener en cuenta, en el marco de sus propias competencias, las inquietudes manifestadas por la ciudadanía mediante esta iniciativa y alentarlos a que redoblen sus esfuerzos para garantizar el suministro universal de agua sana, limpia y asequible.

32 Los organizadores indican que “el embrión humano merece respeto a su dignidad e integridad. Así fue afirmado en la sentencia TJUE en el caso Brüstle, en la cual se define al embrión humano como el principio del desarrollo del ser humano. Para asegurar la coherencia en las áreas de su competencia, en las cuales está en juego la vida del embrión humano, la UE debe establecer una prohibición y poner fin a la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública”. En el anexo se solicitan tres modificaciones legislativas: 1) la modificación del Reglamento financiero, para prohibir cualquier asignación del presupuesto para la financiación de actividades que destruyan embriones humanos o que presupongan su destrucción; 2) la modificación del Reglamento sobre Horizonte 2020, para prohibir la financiación de actividades de investigación que destruyan embriones humanos, incluso las destinadas a la obtención de células estaminales, o que comporten la utilización de células estaminales embrionarias humanas en pasajes sucesivos a su obtención; y 3) la modificación del Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, para excluir la ayuda destinada a financiar el aborto, directamente o indirectamente, a través de la financiación de organizaciones que practiquen o promuevan el aborto.

33 En diciembre de 2013 el colegislador de la UE adoptó las disposiciones de Horizonte 2020 relativas a la investigación con células madre de embriones humanos. Contienen un conjunto cuidadosamente calibrado de exclusiones y condiciones, de rigurosos controles previos, de toma de decisiones en cada caso concreto con participación de los Estados miembros, de obligaciones contractuales, de exigencia de presentación de informes, y de auditorías a posteriori. Estas disposiciones excluyen explícitamente de la financiación de la UE la destrucción de blastocistos con fines de investigación y respetan plenamente la legislación nacional sobre investigación con células madre de embriones humanos. Las auditorías a nivel de sistema han demostrado que el sistema implantado está bien diseñado y es respetado, de acuerdo con las mayores exigencias éticas. La Comisión subraya que no se solicitan expresamente propuestas de investigación en las que se utilicen células madre de embriones humanos.

La Comisión considera que las disposiciones de Horizonte 2020 sobre la investigación con células madre de embriones humanos respetan plenamente los Tratados de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Considera asimismo que estas disposiciones ya satisfacen una serie de importantes solicitudes de los organizadores, como la de que la UE no financie la destrucción de

Y la tercera y última (por ahora) de las iniciativas que han alcanzado el número de firmantes requerido, Stop Vivisection, se presentó a la Comisión el 3 de marzo de 2015. Esta ICE, suscrita por 1,17 millones de ciudadanos, exhortaba a la Comisión a que anulase la Directiva 2010/63/UE, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos, y a que presentase un nuevo texto que prohibiese la experimentación con animales en el campo de la investigación biomédica y toxicológica, sustituyéndola por metodologías y procedimientos válidos para el ser humano.

En su respuesta (Comunicación de 3 de junio de 2015) la Comisión formula las siguientes conclusiones jurídicas y políticas. Aplauda, en primer lugar, la movilización de ciudadanos europeos a favor del bienestar de los animales. La iniciativa ciudadana ha brindado la oportunidad de examinar de una manera crítica cómo puede la UE redoblar esfuerzos para impulsar la transición de los ensayos y la investigación con animales a otros en los que no se recurra a ellos. Por el momento, la experimentación con animales sigue siendo importante para proteger la salud de los seres humanos y los animales y para mantener un medio ambiente intacto. Mientras se avanza hacia el objetivo último del reemplazo total de animales, la Directiva 2010/63/UE es un instrumento indispensable a nivel de la UE para proteger a los animales que sigan siendo necesarios. La Comisión, por tanto, no tiene la intención de presentar una propuesta para derogar la Directiva 2010/63/UE ni de proponer la adopción de un nuevo marco legislativo<sup>34</sup>.

Once de las iniciativas registradas fueron retiradas por sus promotores<sup>35</sup> y 17 no obtuvieron el número necesario de declaraciones de apoyo en el plazo de un año<sup>36</sup>. A

---

embriones humanos y la de que se apliquen los controles adecuados. No obstante, la Comisión considera que no puede darse satisfacción a la solicitud de los organizadores en el sentido de que la UE no financie la investigación posterior al establecimiento de líneas de células madre de embriones humanos. El motivo de esta posición es que la Comisión formuló su propuesta teniendo en cuenta las consideraciones éticas, los posibles beneficios para la salud, y el valor añadido del apoyo a nivel de la UE para la investigación con todos los tipos de células madre. Dicha propuesta fue adoptada por el colegislador, es decir el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la base de un acuerdo alcanzado democráticamente durante las negociaciones interinstitucionales.

<sup>34</sup> Reconoce, no obstante, la necesidad de seguir profundizando los conocimientos científicos antes de que puedan desarrollarse alternativas en todos los ámbitos en los que siguen realizándose ensayos con animales y seguirá promoviendo el desarrollo y la aplicación de métodos alternativos, fomentando la cooperación y la puesta en común de conocimientos entre sectores, validando nuevos métodos y facilitando su aprobación reglamentaria. Además, la Comisión supervisará activamente el cumplimiento de la Directiva 2010/63/UE, mantendrá un estrecho diálogo con la comunidad científica a nivel internacional y de la UE para identificar métodos de ensayo alternativos y organizará un congreso antes de que termine 2016 sobre maneras de avanzar hacia el objetivo de eliminar la experimentación con animales. Por último, la Comisión insta a los Estados miembros, en el ámbito de sus competencias, a tener en cuenta las preocupaciones planteadas en esta iniciativa y a intensificar sus esfuerzos para aplicar plenamente y hacer cumplir la Directiva 2010/63/UE, así como a participar activamente en el desarrollo de métodos alternativos.

<sup>35</sup> Entre ellas, la ICE a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación, registrada en octubre de 2012 y retirada en agosto de 2013, o la *New Deal 4 Europe - Para un plan europeo extraordinario que promueva el desarrollo sostenible y el empleo*, registrada en marzo de 2014 y retirada en enero de 2015, la ICE *Let me vote*, registrada en abril de 2012 y retirada en enero de 2013 o la *Directiva Europea sobre el Bienestar de las Vacas Lecheras*, registrada en mayo de 2012 y retirada en julio de ese mismo año

<sup>36</sup> Entre otras, la ICE *Por una Europa más justa, neutralicemos las sociedades pantalla*, las tituladas *Weed like to talk*, *Acabemos con el Ecocidio en Europa: Una Iniciativa Ciudadana para dar Derechos a*



estas iniciativas frustradas hay que sumar las solicitudes de registro denegadas por no cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento sobre la ICE<sup>37</sup>.

El balance no invita pues a la complacencia. Y no está desde luego a la altura de las expectativas despertadas con la creación de este instrumento de participación ciudadana.

---

*la Tierra, Renta Básica Incondicional (RBI) – Explorando un camino hacia las condiciones de bienestar emancipatorias en la UE., Single Communication Tariff Act, "30 km/h - por unas calles habitables!", Suspensión del paquete de energía y cambio climático de la UE, Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs o Educación Europea de alta calidad para todos*

<sup>37</sup> En las respuestas de la Comisión se explican los motivos de la denegación y se indican todas las posibles vías de recurso que tienen los organizadores. Entre la veintena de iniciativas no admitidas podemos mencionar, a título de ejemplo, la que llevaba por título “*Enforcing selfdetermination Human Right in the EU*”, denegada en enero de 2013 por estar manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión. Por el mismo motivo se denegó en julio de 2012 la solicitud presentada por los promotores de la ICE “*Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión*” y en mayo de ese mismo año la titulada “*Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva*”, que pretendía “garantizar la soberanía de los ciudadanos en los procesos de secesión democrática en el interior del territorio de los Estados de la Unión Europea” y “el mantenimiento de la ciudadanía europea de los ciudadanos europeos de un nuevo Estado surgido por un proceso de secesión democrática de una región de un estado miembro de la Unión Europea”.