

# La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada

**David Parra Gómez**

Profesor asociado de Derecho Constitucional en el Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de la Universidad de Murcia

## **The autonomous power to initiate state laws. A comparative perspective**

**Abstract:** The main objective of this study is to analyse the unequal presence in other decentralised States of the power to initiate state laws that the article 87.2 of the Spanish Constitution assigns to the Assemblies of the Autonomous Communities, analysis that allows to conclude that not even any regional State recognises necessarily to his territorial autonomous entities legislative initiative before the central Parliament, not even the existence of a second territorial chamber is an obstacle in order that some Federations recognise his members states a capacity of legislative initiative before the federal Parliament. In addition, the upper chamber of the federal system often has minor legislative capacity that the lower chamber, and even, may suffer from little political relevance. On the one hand, the position of the States federated in the second territorial chamber is only that of a member, which does not allow them to dominate the decision to stimulate a federal law. On the other hand, It is evident that there exist federal States in which the legislative initiative of the member states before the national Parliament is perfectly recognized.

**Keywords:** State; Autonomous Communities; legislative initiative; law proposal; political decentralisation.

**Resumen:** El objetivo fundamental de este trabajo es analizar la presencia algo dispar de la facultad de iniciar leyes estatales que el artículo 87.2 de la Constitución española reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en otros Estados compuestos, análisis que nos permite concluir que ni todo Estado regional reconoce necesariamente a sus entes territoriales autónomos iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal, ni la existencia de una segunda cámara territorial es óbice para que los ordenamientos constitucionales de algunas Federaciones reconozcan a sus Estados miembros capacidad de iniciativa legislativa federal. Por un lado, la posición de los Estados federados en una segunda cámara de representación territorial es tan sólo la de un miembro, lo que no les permite dominar la decisión de impulsar una ley federal que, por ejemplo, interese a tal Estado miembro, a lo que habría que añadir que la Cámara Alta en los regímenes federales suele gozar de una capacidad de iniciativa legislativa bastante más limitada que la Cámara Baja, e, incluso, en ocasiones, adolecer de una

---

Artículo recibido el 26/05/2016; aceptado el 29/07/2016.

escasa o casi nula relevancia política. Por otro lado, es evidente que en la práctica encontramos Estados de este tipo en los que tal figura está perfectamente reconocida.

**Palabras clave:** Estado autonómico; Comunidades Autónomas; iniciativa legislativa; propuesta de ley; descentralización política.

## 1. Introducción

En toda forma de Estado compuesto, la participación de los territorios autónomos (Estados, regiones...) en la adopción de las decisiones generales por parte de las instituciones centrales adquiere un carácter esencial al hacer posible, por un lado, la consideración y protección de los diferentes intereses territoriales, y al asegurar, por otro, la conveniente integración de los mismos en el conjunto estatal. La Constitución española de 1978 ha optado por un modelo de Estado territorialmente compuesto, el Estado autonómico, y si bien la propia indefinición de muchas de sus líneas fundamentales y su correlativa condición abierta han provocado que su texto acoja con cierta ambigüedad algunas formas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, ello no ha impedido que entre esas formas se encuentre con toda nitidez la capacidad de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para iniciar leyes estatales prevista en el apartado segundo del artículo 87 de dicha norma.

Haciendo un breve repaso de la historia constitucional española, el reconocimiento de la iniciativa legislativa autonómica ha supuesto una importante novedad. Tradicionalmente, la iniciativa legislativa ha tenido en nuestro derecho una configuración dualista (la iniciativa correspondía al rey y a las Cortes en las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876, o a las Cortes y al Gobierno en la Constitución de 1931), salpicada, no obstante, de algún período monista en el que se estableció un monopolio en favor del monarca (Estatuto Real de 1834). Sin embargo, por lo que aquí nos importa, ni siquiera el proyecto de Constitución federal de 1873 o la Constitución de 1931, pese a contemplar modelos territoriales compuestos, reconocieron a los Estados miembros o a las regiones constitutivas del Estado integral, respectivamente, la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento central. Tal reconocimiento se realiza ahora por primera vez, y se realiza, además, adoptando un criterio de doble opción sin precedentes en otros sistemas descentralizados, ya que pone a disposición de las asambleas de las Comunidades Autónomas dos posibilidades o vías de iniciativa formalmente distintas que tienen, a su

vez, un diseño material muy diferente: a) la facultad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, b) y la de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la asamblea encargados de su defensa.

La atención científica a esta novedad no se corresponde, sin embargo, con su interés. El más somero examen de la bibliografía existente muestra que los excelentes trabajos sobre la potestad de iniciativa legislativa con los que contamos se han ocupado preferentemente de cuestiones relacionadas con la facultad de iniciativa en su condición general o en su ejercicio por el Gobierno o por los diputados y senadores como supuestos más comunes. Incluso sobre la iniciativa legislativa popular no falta literatura que la analice. Por otra parte, los escasos trabajos que tratan la iniciativa legislativa autonómica se centran casi exclusivamente en la segunda de las vías acogidas por el artículo 87.2 CE (Constitución española), la remisión de proposiciones de ley a la Mesa del Congreso,<sup>1</sup> sin que prácticamente se haya llevado a cabo ningún comentario teórico que trate de dar sentido, hacer la crítica o elaborar unas ciertas garantías a la utilización de la vía ante el Gobierno de la nación.

El objetivo fundamental del presente estudio es analizar la escasa y dispar presencia de la facultad de iniciar leyes ante el Parlamento central de las entidades territoriales dotadas de autonomía política en otros Estados compuestos, con especial atención a los ordenamientos constitucionales de Italia y Portugal, precedentes directos en el derecho comparado de nuestra iniciativa legislativa autonómica. Ello nos dará pie a abordar uno de los principales debates que, desde el primer momento, fue ya planteado por la doctrina ita-

---

1. Vid. José Fernando Merino Merchán, “La potestad de iniciativa legislativa de las asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, vol. III (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984), 2239-2250; José Joaquín Mollinedo Chocano, “La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”, *El procedimiento legislativo – V Jornadas de Derecho Parlamentario* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1998), 297-350; Juan José Lavilla Rubira, “Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 28 (1990): 9-74; María Asunción García Martínez, “La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 22 (1998): 211-248; Piedad García Escudero-Márquez, “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59 (2000): 57-92, y José Carlos Navarro Ruiz, “La iniciativa legislativa de los parlamentos autonómicos ante el parlamento estatal”, *Representación política y parlamentarismo multinivel* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 101-120.

liana –y del que se hizo eco la doctrina en España– en torno a la iniciativa legislativa autonómica: el de la extensión o no de su objeto o ámbito material a cuestiones de interés general amén de a aquellas otras que afectan tan solo a asuntos de la propia autonomía. Asimismo, trataremos de desmentir la creencia generalizada de que este instituto es más propio de países descentralizados de corte regional que de sistemas federales, a cuyo propósito examinaremos su reconocimiento en las federaciones suiza y mexicana. Por último, nos ocuparemos de otras significativas formas de participación de aquellas entidades en la formación de la legislación estatal presentes en algunos Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno.

## 2. Precedentes directos de la iniciativa legislativa autonómica en el derecho comparado

Es bien conocido que los modelos constitucionales que influyeron de forma directa en la configuración del artículo 87.2 CE –en concreto, de la iniciativa legislativa autonómica ante el Congreso de los Diputados– por el constituyente español son los previstos en las vigentes constituciones de Italia y Portugal.<sup>2</sup>

### 2.1. La iniciativa legislativa regional en Italia

El modelo territorial adoptado por la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947 es considerado uno de los ejemplos más sólidos de Estado compuesto regional, entendido este como una forma de organización territorial intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal, y cuyo antecedente se sitúa en el *Estado integral* de la Constitución española de 1931.<sup>3</sup> Como señala La Pégola, con su autoridad, bien que ello sea desde siempre

---

2. Así lo constatan, entre otros, Manuel Gerpe Landín, “Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978”, *Parlamento y sociedad civil* (Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980), 167, y Lavilla Rubira, “Las proposiciones de ley”, 101.

3. Sobre la formación de las regiones italianas, *vid.*, entre otros, Elio Gizzi, *Manuale di Diritto regionale* (Milano: Giuffrè, 1981), 1-16; Temistocle Martines, *Diritto costituzionale* (Milano: Giuffrè, 1984), 755-758, y Andrés Ribas Maura, “Notas sobre el Estado regional de la Constitución italiana de 1947”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Islas Baleares*, n.º 16 (1987-1988): 297-313.

una opinión comúnmente compartida, “la idea de región introducida en la Constitución italiana se inspira sobre todo en el ordenamiento de la Segunda República española, en la que aquella recibió una primera y sugestiva actuación”.<sup>4</sup> Ahora bien, aunque las analogías entre ambas constituciones en lo referente a la organización territorial son numerosas, la Constitución italiana, al contrario que la española de 1931, no concibe la autonomía regional como una facultad o derecho de las regiones interesadas, sino que designa expresamente aquellas que deberán constituirse. Además, cualquier modificación de las mismas, sea por fusión de varias ya existentes o creación de nuevas, deberá realizarse por ley constitucional (artículo 132).

La Constitución de 1947 reconoce en su artículo 5 la autonomía local y la descentralización dentro de la unidad de la República, y plasma su desarrollo en el título V (“De las Regiones, Provincias y Municipios”) de la parte segunda (“De la gobernación de la República”), donde se distinguen dos tipos de Regiones: a) Las Regiones de Estatuto especial (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña), a las que les corresponden, dice el artículo 116, “formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados por leyes constitucionales”. Cuatro leyes constitucionales (números 2, 3, 4 y 5, correspondientes respectivamente a los Estatutos especiales de Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trento-Alto Adigio) fueron aprobadas por la misma Asamblea constituyente en 1948,<sup>5</sup> a las que se añadió unos años más tarde la correspondiente a la Región de Friuli-Venecia Julia (Ley Constitucional núm. 1/1963), b) y las Regiones de Estatuto ordinario (Piamonte, Lombardía, Véneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria), Estatutos cuya realización se vio retrasada por la ausencia de una auténtica voluntad política.<sup>6</sup>

---

4. Antonio La Pégola, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, *Autonomía y partidos políticos* (Madrid: Tecnos, 1984), 29.

5. El caso de Sicilia es peculiar, y guarda cierta similitud con el reconocimiento de la preautonomía en Cataluña. Así, su Estatuto regional fue aprobado antes que la Constitución por Real Decreto legislativo de 15 de mayo de 1946 a fin de apaciguar las tendencias separatistas, y la Ley Constitucional no hizo más que elevar el rango de la norma sin entrar a discutir sobre el fondo del Estatuto.

6. En efecto, la Constitución italiana señala en su disposición transitoria VIII que las elecciones para los Consejos Regionales (órgano legislativo de la Región cuya primera función era la de elaborar el Estatuto) debían celebrarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, las primeras elecciones no se celebraron hasta junio de 1970,

Este modelo territorial fue objeto de reforma constitucional en el transcurso de la XIII legislatura (1996-2001),<sup>7</sup> aunque resulta significativo que los italianos con derecho a voto rechazaran en referéndum de 25 y 26 de junio de 2006 una reforma de corte “federalista”.<sup>8</sup> Las Regiones poseen facultades de tipo legislativo y administrativo, pero no tienen poderes jurisdiccionales, actividad que está reservada exclusivamente al Estado,<sup>9</sup> y la organización de poderes no difiere esencialmente entre las Regiones especiales y las ordinarias; las diferencias son prácticamente puntuales, aunque de importancia en algunos casos. La regulación de los órganos regionales se realiza, en el caso de las Regiones ordinarias, por la Constitución y por su propio Estatuto, y tan solo por este en el caso de las Regiones especiales. Dichos órganos son el Consejo Regional (llamado *Asamblea regional* en Sicilia y *Consejo del Valle* en el Valle de Aosta), con funciones legislativas,<sup>10</sup> reglamentarias y de control de

---

en virtud de la ley electoral promulgada el 17 de febrero de 1969 (núm. 108). La constitución y funcionamiento de los órganos regionales elegidos se rigió por la llamada Ley Scelba, dictada ya el 10 de febrero de 1953 (núm. 62), e inaplicada hasta entonces. Las transferencias de competencias se iniciaron en 1972 –año en el cual entran propiamente en funcionamiento las regiones al haberse elaborado y aprobado sus Estatutos– y finalizaron el año 1977 con el Decreto legislativo de 24 de julio (núm. 616).

7. Mediante tres leyes constitucionales: la núm. 1/1999, referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria; la núm. 2/2003, que ha aplicado una disciplina análoga a las cinco regiones con autonomía especial, y la núm. 3/2001, que ha completado la reforma del título V de la Constitución –dedicado a las autonomías territoriales– concluyendo el recorrido iniciado por la Ley constitucional núm. 1/1999, y que fue ratificada por referéndum de 7 de octubre de 2001.

8. Dicha reforma, que fue aprobada por el Parlamento en octubre de 2005, modificaba 54 artículos de los 139 de la Carta Magna, otorgando a las veinte regiones italianas plena autonomía, devolviéndoles las competencias de salud, educación y seguridad e incluyendo la formación de un Senado federal, en lugar del cuerpo legislativo nacional, de 200 miembros. *Vid.* Antonio D’Atena, “La reforma constitucional del regionalismo italiano”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n.º 4 (2007): 9-34.

9. La potestad legislativa regional puede ser de tres clases: a) plena o exclusiva; b) concurrente o compartida; c) e integrativa o de actuación. Solo las Regiones especiales gozan de potestad exclusiva; las demás corresponden a ambos tipos de regiones aunque con alcance diferente. Asimismo, las provincias de Bolzano y Trento, pertenecientes a la región especial de Trentino-Alto Adigio, gozan según su Estatuto de potestades legislativas exclusivas (artículo 8), concurrentes (artículo 9) e integrativas (artículo 10).

10. El Consejo Regional es un órgano representativo elegido por los ciudadanos residentes en la región. Son electores los ciudadanos inscritos en el censo electoral de los municipios de la región, mayores de edad y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. No existe, sin embargo, una “ciudadanía regional”, pues la inscripción en el censo electoral no tiene efectos constitutivos. Solo en los casos de Trentino-Alto Adigio y del Valle de Aosta se da una diferenciación al exigirse, además, cuatro años de residencia continuada para el electorado

la Junta y el presidente; la Junta Regional, órgano ejecutivo, y su presidente, jefe de la misma y representante de la Región.

Dentro de este marco normativo, y aunque el artículo 71 de la Constitución italiana<sup>11</sup> no incluye a las Regiones entre los titulares de la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano (compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República), el párrafo segundo del artículo 121 sí atribuye a los consejos regionales tal facultad al establecer que: “El Consejo Regional ejerce la potestad legislativa atribuida a las Regiones y las demás funciones conferidas por la Constitución y las leyes. Podrá formular propuestas de ley a las cámaras”. Asimismo, cuatro de las cinco Regiones especiales incluyen expresamente en sus respectivos Estatutos tal facultad (los de Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia y Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol,<sup>12</sup> no así el de Valle de Aosta). A ello se añade que el Estatuto especial de la Región de Trentino-Alto Adigio (artículo 49 en relación con el artículo 35) atribuye también iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano a los consejos provinciales de sus dos provincias autónomas (Trento y Bolzano). Por lo que respecta a las Regiones con autonomía ordinaria, todas menos cuatro (Piamonte, Liguria, Umbría y Abruzos) incluyen expresamente en sus Estatutos la facultad de presentar propuestas de ley al Parlamento italiano entre las atribuciones del Consejo.<sup>13</sup>

---

activo. En definitiva, no se trata más que de una articulación interna del electorado estatal, aunque en las regiones tiene mayor protagonismo. *Vid.* Alessandro Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. 11 (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984), 113-115. El sistema electoral se regula por una ley estatal (Ley núm. 108/1968, de 17 de julio de 1968) única para todas las regiones ordinarias, mientras que cada región especial tiene su propia ley electoral, salvo el Valle de Aosta que se rige por una ley del Estado. Tanto unos como otros siguen un sistema proporcional de voto universal, personal, igual, libre y secreto (artículo 4 de la Constitución). El Consejo regional, a diferencia del Parlamento estatal, es un órgano monocameral, inferior en número y más simple, elegido por un período de cinco años.

11. Artículo 71: “La iniciativa de las leyes corresponde al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición, por cincuenta mil electores como mínimo, de un proyecto articulado”.

12. *Vid.* artículos 26 del Estatuto especial de Friuli-Venecia Julia de 1 de febrero de 1963; 51 del Estatuto especial de Cerdeña de 26 de febrero de 1948; 18 del Estatuto especial de Sicilia (aprobado el 10 de junio de 1946 y convertido en ley constitucional el 9 de marzo de 1948), y 35 del Estatuto de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol de 31 agosto de 1972.

13. *Vid.* artículos 28.4.b) del Estatuto de Emilia-Romaña de 31 de marzo de 2005; 13.3.b) del Estatuto de Lombardía de 30 de agosto de 2008; 11.5 del Estatuto de Toscana (aprobado el 6 de mayo en primera deliberación y el 19 de julio de 2004 en segunda deliberación); 21.2 b) del

El procedimiento que se ha de seguir en el seno de los consejos regionales para el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano viene regulado en los respectivos reglamentos internos de aquellos órganos. Son destacables dos importantes diferencias respecto del procedimiento que se sigue en España. En primer lugar, la capacidad para iniciar en una asamblea autonómica el procedimiento de adopción de proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados se rige, con carácter general, por las mismas reglas previstas en los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas para la presentación de proposiciones de ley. De acuerdo con tales reglas,<sup>14</sup> tienen por lo general capacidad para presentar proposiciones de ley de iniciativa legislativa autonómica un diputado, un grupo parlamentario, los ciudadanos y, en algunas Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y otras entidades territoriales de carácter local. No la tienen, por lo tanto, los Gobiernos regionales, que, sin embargo, en Italia (Juntas Regionales) sí pueden iniciar en los consejos, junto a cualquier consejero, el procedimiento de aprobación de propuestas de ley estatales. Y, en segundo término, mientras que las proposiciones de ley de iniciativa autonómica son remitidas por las asambleas directamente a la Mesa del Congreso, no siendo posible su envío al Senado, en Italia los consejos envían sus propuestas de ley estatal –a través del presidente de la Región– al gobierno de la Nación para que este, a su vez, las presente a cualquiera de las cámaras.

---

Estatuto de Marcas de 15 de marzo de 2005; 23.2.a) del Estatuto de Lacio de 11 de noviembre de 2014; 33.1) del Estatuto de Véneto de 17 de abril de 2012; 16.2.l) del Estatuto de Molise de 18 de abril de 2014; 26.4.n) del Estatuto de Campania de 28 de mayo de 2009; 22.2.g) del Estatuto de Apulia de 12 de mayo de 2004; 11.2 del Estatuto de Basilicata de 22 de mayo de 1971, y 16.2.t) del Estatuto de Calabria de 19 de octubre de 2004.

14. Para conocer qué sujetos pueden iniciar el procedimiento legislativo ordinario mediante la presentación de proposiciones de ley a los diferentes parlamentos autonómicos, *vid.* los artículos 124.1 y 125 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 121 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 137 y 154 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 138.1, 139 y 140 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 131, 155 y 157 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 108, 122.1 y 123 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 100 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 108 y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 110 y 124 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 113, 129 y 131 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 91 y 107 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 139, 150 y 152 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 125, 147 y 148 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 111, 125 y 126 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 132 y 148 del Reglamento del Parlamento Vasco; 118 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, y 131 y 132 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

A la vista de la normativa constitucional y estatutaria, la determinación del objeto o ámbito material de la iniciativa legislativa regional ha generado una enorme polémica en la doctrina italiana que, en buena medida, se ha trasladado a nuestro país en relación con la iniciativa legislativa autonómica. La doctrina mayoritaria (D’Orazio, Casu, Mortati, Spagna Musso...) <sup>15</sup> ha optado por considerar que la iniciativa legislativa de los consejos regionales ante el Parlamento de la República debe quedar limitada exclusivamente a aquellas materias de interés regional directo. Esta tesis restrictiva se basa en dos principales argumentos:

a) El principio de especialidad, según el cual la autonomía solo se extiende hasta donde llega el propio interés, y cuya aplicabilidad a la potestad de iniciativa legislativa regional viene abonada, además, por el dato sistemático de que esta no se reconoce en el artículo 71 de la Constitución italiana (precepto relativo a la iniciativa legislativa en general encuadrado en el título I –“El Parlamento”–, Sección 2ª –“De la elaboración de las leyes”–), sino en su artículo 121.2 (incluido en el título V, relativo a “las Regiones, las Provincias y los Municipios”).

b) Y la circunstancia de que cuatro de los cinco Estatutos especiales (los de Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia y Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol), <sup>16</sup> junto al Estatuto ordinario de Apulia, <sup>17</sup> restringen explícitamente la facultad a las materias de “interés regional directo”, lo que da pie a los partidarios de esta tesis restrictiva para generalizar dicho límite respecto de la totalidad de las Regiones italianas. Asimismo, los consejos provinciales de Trento y Bolzano (provincias autónomas de la Región de Trentino-Alto Adigio) solo

---

15. Vid. Giustino D’Orazio, “Contributo allo studio delle funzioni costituzionale delle Regioni”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 2 (1972):706; Antonio Casu, “L’iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971”. *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.º 3 (1986): 165; Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II (Padova: Cedam, 1976), 731; Enrico Spagna Musso, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere d’iniziativa legislativa* (Napoli: Eugenio Jovene, 1958), 96 y ss.

16. Vid. artículos 26 del Estatuto especial de Friuli-Venecia Julia de 1 de febrero de 1963; 51 del Estatuto especial de Cerdeña de 26 febrero de 1948; 18 del Estatuto especial de Sicilia (aprobado el 10 de junio de 1946 y convertido en ley constitucional el 9 de marzo de 1948), y 35 del Estatuto de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol de 31 agosto de 1972. El Estatuto especial de la Región del Valle de Aosta, sin embargo, no reconoce expresamente tal iniciativa.

17. Artículo 22.2.g) del Estatuto de Apulia de 12 de mayo de 2004.

podrán presentar ante el Parlamento italiano propuestas de ley que tengan “interés provincial”.

Por el contrario, algunos otros autores rechazan la imposición de límites materiales a la iniciativa legislativa regional alegando, principalmente, el tenor literal del artículo 121 de la Constitución y de la mayor parte de los Estatutos ordinarios, junto a la gran dificultad de definir, tanto en sede científica como jurisprudencial, qué ha de entenderse por materias de interés regional.<sup>18</sup> Por este motivo, no faltan autores que, aun aceptando como línea de principio la restricción de la iniciativa legislativa regional a las materias de interés regional directo, introducen seguidamente cualificaciones que atenúan en gran medida la eficacia limitativa real de aquella. En esta línea, Cuocolo subraya la conveniencia de una interpretación flexible que legitime a los consejos regionales para ejercer su iniciativa en relación con todas las cuestiones en las que racionalmente pueda advertirse un interés de las Regiones,<sup>19</sup> y Ruggeri afirma que la interpretación del concepto de interés regional directo debe realizarse caso por caso, reconociendo al consejo regional, como institución políticamente representativa de la comunidad regional, la condición de órgano naturalmente más idóneo para determinar lo que interesa a esta,<sup>20</sup> mientras que para Alberto Chellini, puesto que en la práctica será el consejo regional respectivo quien interprete hasta dónde llega su interés a efectos del ejercicio de la iniciativa legislativa, el problema considerado es ficticio.<sup>21</sup>

En España, una primera tesis muy restrictiva, sostenida principalmente cuando el Estado de las Autonomías iniciaba su andadura, mantenía que la iniciativa legislativa autonómica no es indeterminada y general, sino que se circunscribe a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 CE, es decir, las

---

18. Vid. Temistocle Martines, “Studio sull’autonomia politica delle Regioni”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1956): 125, y Vincenzo Spaziante, *L’iniziativa legislativa delle regioni* (Milano: Giuffrè, 1978), 10-16.

19. Fausto Cuocolo, “Iniziativa legislativa”, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI (Milano, 1971), 634-635.

20. Antonio Ruggeri, *Lineamenti di Diritto regionale*, 2ª ed. (Milano: Giuffrè, 1987), 114.

21. Antonio Chellini, “L’iniziativa legislativa regionale”, *Le Regioni fra potere centrale e potere locale* (Firencia: Consiglio Regionale della Toscana, 1982), 145.

leyes básicas (artículo 149.1 CE), las leyes marco (artículo 150.1 CE) y las leyes orgánicas de transferencia (artículo 150.2 CE).<sup>22</sup> Sin embargo, aun admitiendo que uno de los fines típicos al que se orienta en la práctica el ejercicio de la potestad reconocida por el artículo 87.2 CE es el incremento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente, esta tesis restrictiva devino insostenible a partir de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio (FJ 6º), que, por primera vez, negó la existencia de una relación temporal de prioridad entre legislación básica estatal y legislación de desarrollo autonómica para evitar que las Comunidades Autónomas puedan verse privadas de las competencias que los respectivos Estatutos les atribuyen hasta el momento, más próximo o más lejano, en que el Estado decida ejercer su competencia legislativa básica. En consecuencia, según la nueva significación que el Tribunal Constitucional otorga al término “bases” en la sentencia citada, cuando el Estado no haya actuado con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución su potestad de dictar las normas básicas en una determinada materia, las Comunidades Autónomas podrán inferir racionalmente tales bases de la legislación preconstitucional o de los principios contenidos en la propia Constitución, a efectos de poder dictar sus normas de desarrollo.

Una segunda posición, próxima a la anterior pero distinguible de ella porque ahora no se habla estrictamente de la sola promoción de normas estatales de articulación de competencias, tiene resonancias de la doctrina mayoritaria italiana antes vista y defiende la restricción de la iniciativa legislativa autonómica a las materias de interés comunitario directo<sup>23</sup> en virtud del principio

---

22. Esta tesis fue defendida por Juan Alfonso Santamaría Pastor, “Artículo 87”, en F. Garrido Falla, dir. *Comentarios a la Constitución* (Madrid: Civitas, 2ª ed., 1985 / 3ª ed.), 888; Santiago Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed. (Madrid: Civitas, 1981), 117, y Miguel Herrero Lera, “Artículo 87: Iniciativa legislativa”, en O. Alzaga Villaamil, dir. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII (Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1998), 236. Este último autor abandonará posteriormente esta posición restrictiva y se alineará con la tesis mayoritaria, que no impone límites materiales a la iniciativa legislativa autonómica.

23. El propio Santamaría Pastor (ibíd., 3ª ed., 2001, 1261], tras abandonar la tesis más restrictiva a raíz de la sentencia mencionada, sostiene que las potestades de las Comunidades Autónomas están constreñidas a la gestión de sus respectivos intereses, lo que conduce lógicamente a excluir el poder de iniciativa de sus asambleas en todos aquellos asuntos que no afecten directamente a su ámbito de intereses específicos, “pues así lo exige una aplicación elemental del principio de especialidad o del límite del interés general en el ejercicio de las competencias autonómicas, principio aplicable a España en virtud de lo dispuesto en el

de especialidad consagrado por el artículo 137 de la Constitución, el cual, al reconocer la autonomía de las Comunidades Autónomas exclusivamente para “la gestión de sus respectivos intereses”, configuraría un límite teleológico y funcional aplicable al ejercicio de cualesquiera competencias (formales y materiales) de las Comunidades Autónomas.

No obstante, son varias las razones que llevan a afirmar, como así hace la gran mayoría de la doctrina española,<sup>24</sup> la falta de limitaciones materiales específicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica:

En primer lugar, que el propio Tribunal Constitucional ha admitido expresamente desde sus primeras sentencias que, incluso en las materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado por el artículo 149.1 CE, las Comunidades Autónomas pueden participar en la determinación de la política estatal –por principio orientada a la satisfacción de intereses generales y no de intereses comunitarios específicos– en virtud de la representación directa que les corresponde en el Senado,<sup>25</sup> doctrina esta de cuyo ámbito no hay ningún motivo para excluir a las proposiciones de ley autonómicas.

En segundo término, que no son aplicables al ordenamiento español los dos argumentos básicos en los que se funda, según hemos visto, la tesis restrictiva en el derecho italiano. En efecto, la iniciativa legislativa autonómica se reconoce en el capítulo segundo del título III de la Constitución, relativo al procedimiento de elaboración de las leyes, y no en el título VIII, en el que se disciplina la organización territorial del Estado; en consecuencia, ningún

---

artículo 137 de la Constitución, que condiciona la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas a la gestión de sus respectivos intereses”.

24. *Vid.*, por todos, Ramón Punset Blanco, “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, *Revista de Derecho Político*, n.º 14 (1982): 66 y ss.; Pablo Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)* (Madrid: IEAL), 342; Eliseo Aja Fernández, coord., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (Madrid: Tecnos, 1985), 450; Manuel Aragón Reyes, “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (1986): 303; Lavilla Rubira, “Las proposiciones de ley”, 25-34; García Martínez, “La participación de las Comunidades”, 224-225; Mollinedo Chocano, “La iniciativa legislativa”, 323-329, y Fernando Santaolalla López, *Derecho parlamentario español* (Madrid: Dykinson, 2013), 295-296.

25. *Vid.*, verbigracia, la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2º).

Estatuto de Autonomía incluye ámbitos materiales vedados al ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica.<sup>26</sup>

En tercer lugar, que a favor de esa exclusión de limitaciones en el objeto cabe alegar la literalidad del artículo 87.2 CE, que reconoce la iniciativa autonómica sin especificar ningún límite material. Piénsese que cuando la Constitución ha querido disponer límites materiales así lo ha hecho, como lo revela el artículo 87.3 CE (iniciativa popular). Nada de esto ocurre en la iniciativa autonómica, por lo que *sensu contrario* ha de entenderse su voluntad de excluirlos en este caso.

Como cuarta causa, que algunos reglamentos parlamentarios autonómicos se han empeñado en confirmar la tesis de que la iniciativa legislativa autonómica no ha de estar necesariamente limitada a las materias de interés específico de la Comunidad Autónoma sin que ello haya sido, en ningún momento, contradicho o impugnado.<sup>27</sup>

Y, en último lugar, es alegable la falta de limitación de la iniciativa de reforma constitucional reconocida por la Constitución (artículo 166 CE) a las asambleas autonómicas. Si la iniciativa legislativa autonómica puede tener por objeto la reforma de la primera norma del ordenamiento jurídico, no debe existir reparo para reconocerla para las leyes, que ocupan el segundo escalón jerárquico.<sup>28</sup>

---

26. *Vid.*, a este respecto, los artículos 106.9 EA (Estatuto de Autonomía) de Andalucía; 24.3 EA de Asturias; 50.2 y 3 EA de las Islas Baleares; 13.e) EA de Canarias; 9.2 EA de Cantabria; 9.2.h) EA de Castilla-La Mancha; 24.6 EA de Castilla y León; 61.2 y 3 EA de Cataluña; 16.2.g) EA de Extremadura; 10.1.f) EA de Galicia; 19.1.l) EA de La Rioja; 22 EA de la Comunidad Valenciana; 28.b) EA del País Vasco, y 23.3 EA de la Región de Murcia.

27. *Vid.* artículos 218 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 185.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, y 147 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

28. No obstante, solo una de las diecinueve proposiciones de ley de iniciativa autonómica remitidas al Congreso que han sido finalmente aprobadas y, por ende, se han convertido en ley estatal (en concreto, la Proposición de Ley del Parlamento del País Vasco de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, presentada el 1 de abril de 2008 –IX Legislatura–, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión de 10 de febrero de 2010 y publicada en el BOE núm. 45, de 20 de febrero de 2010) tiene interés estatal o general, mientras que el resto afectan a materias de interés específico de la Comunidad Autónoma proponente. *Quiere* ello decir que la figura que analizamos ha funcionado, sí, en su dimensión de vehículo de determinadas aspiraciones regionales, pero no así en su condición de mecanismo de integración de las Comunidades Autónomas en la actuación política del Estado.

## 2.2. La iniciativa legislativa de Azores y Madeira

El artículo 6 de la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 califica al Estado de dicho país como unitario, pero reconoce la autonomía local de los municipios y el régimen autónomo insular de los archipiélagos de las Azores y de Madeira,<sup>29</sup> que disponen de un sistema político-administrativo propio concretado constitucionalmente en el título VII de la parte III. Este reconocimiento constituye una de las grandes novedades del ordenamiento constitucional portugués, concibiéndose la autonomía política como una vía para impulsar el desarrollo económico de estas zonas geográficas alejadas. El Estado unitario portugués ha sido calificado por unos como Estado unitario regional, en función de la alteración cualitativa introducida en la propia estructura del Estado, mientras otros rechazan tal calificación por entender que la regionalización política abarca solamente una pequeña parte del territorio nacional.<sup>30</sup> Estas dos Regiones autónomas disponen de Estatutos político-administrativos, que son elaborados por las asambleas regionales y aprobados por la Asamblea de la República. Son órganos regionales la Asamblea regional, que ostenta el poder legislativo, elegida por sufragio universal, directo y secreto conforme al sistema de representación proporcional, y el

---

29. Por lo que respecta a Macao, la Constitución lo declaró “territorio chino bajo administración portuguesa”, aunque el Estatuto Orgánico de Macao de 17 de febrero de 1976 no reconoció facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República a ningún órgano de gobierno propio de este territorio (Gobernador, Asamblea Legislativa y Consejo Consultivo). El 20 de diciembre de 1999 Macao se incorporó a la República Popular China como región administrativa especial.

30. La autonomía regional no se confunde con la autonomía esencialmente administrativa del poder local, ni las regiones autónomas se confunden con las regiones administrativas, las cuales, aunque previstas en el artículo 256 de la Constitución, aún no han sido instituidas, subsistiendo en el país la división distrital. De hecho, la constitución de regiones administrativas fue rechazada por la ciudadanía en el referéndum celebrado el 8 de noviembre de 1998. Sobre el modelo territorial portugués, *vid.*, entre otros, José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed. (Coimbra: Almedina, 1986), 655-662; Fernando Amancio Ferreira, *As regiões autónomas na Constituição portuguesa* (Coimbra: Almedina); Jorge Miranda, “A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas”, *Estudos sobre a Constituição*, vol. 1 (1977); Salema Margarida, “La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 60-61 (1998): 891-909; Emilia Girón Reguera, “Los modelos europeos de descentralización territorial”, *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* (Cádiz: Universidad de Cádiz, 2006): 95-100, y Javier Tajadura Tejada, *La Constitución portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006).

Gobierno regional, responsable políticamente ante la Asamblea y cuyo presidente es nombrado por el ministro de la República a la vista de los resultados electorales.

La Constitución portuguesa regula la iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República<sup>31</sup> en el artículo 167, cuyo apartado 1 incluye a las asambleas legislativas de las Regiones entre los titulares de la misma: “La iniciativa legal y de referéndum compete a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno, y también, en los términos y condiciones establecidos en la ley, a grupos de ciudadanos electores, correspondiendo la iniciativa de la ley, en lo que se refiere a las Regiones autónomas, a las respectivas asambleas legislativas”. Y así lo reitera en los artículos 221.1.f) y 232.1. Por su parte, el artículo 36.1.b) del Estatuto de las Azores de 5 de agosto de 1980 dispone que: “Compete a la Asamblea Legislativa [...] ejercer la iniciativa legislativa mediante la presentación de propuestas de ley o de alteración a la Asamblea de la República”, y el artículo 85.1 del Estatuto de Madeira de 21 de agosto de 1999 establece que: “La Región, a través de la Asamblea Legislativa Regional, tiene el poder de ejercer la iniciativa legislativa, en los términos del artículo 167 de la Constitución, mediante la presentación a la Asamblea de la República de propuestas de ley y propuestas de alteración”.

El ejercicio de la iniciativa legislativa regional en Portugal se asemeja en cierta medida al de la facultad de remisión al Congreso de proposiciones de ley de que gozan las asambleas de las Comunidades Autónomas, aunque existen algunas diferencias. En ambos casos cabe distinguir dos fases claramente diferenciables:

a) La primera de estas fases se desarrolla en el seno de las asambleas regionales con sujeción a lo previsto en sus respectivos reglamentos. Así, los reglamentos de las asambleas de Azores y Madeira regulan esta tramitación en los artículos 156-158 y 171-173 respectivamente, en cuya virtud la capacidad para iniciar estos procesos especiales corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno regional en ambas Regiones, además de a los “representantes parlamentarios” en Azores (artículo 156.1 RAA –Reglamento de la Asamblea de Azores), y a los “grupos de ciudadanos electores, en las con-

---

31. La Asamblea de la República es unicameral y ostenta la potestad legislativa excepto para aquellas materias reservadas por la Constitución al Gobierno (artículo 161.c).

diciones establecidas en un decreto legislativo regional” en Madeira (artículo 125 RAMad. –Reglamento de la Asamblea de Madeira).

Es destacable que en Portugal los gobiernos regionales gocen de una facultad de impulso de la iniciativa legislativa estatal, al poder iniciar ante la respectiva asamblea regional el proceso de aprobación de una propuesta legislativa a presentar ante la Asamblea de la República; no ocurre así en España, donde, como vimos a propósito de Italia, los reglamentos parlamentarios autonómicos confieren tal capacidad, con carácter general, a un diputado (por lo común, contando con la firma de otros), a un grupo parlamentario, a los ciudadanos y, en algunos casos, a los ayuntamientos y otras entidades locales, pero no a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

La elaboración de las propuestas de ley a presentar a la Asamblea de la República seguirá –al igual que en España– las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios regionales para el procedimiento legislativo común, con algunas diferencias entre ambas Regiones. Así, en Azores los sujetos con capacidad de iniciativa deberán presentar “antepropuestas de lei”, y el texto aprobado en la Asamblea será remitido, como propuesta de ley, a la Asamblea de la República acompañado de los elementos necesarios para su apreciación en comisión y para su debate y votación en el pleno (artículo 156.1 RAA), mientras que en Madeira la iniciativa originaria tendrá forma de “proyecto de lei” o “anteproposta de proposta de lei”, el cual contendrá la mención expresa y la definición de su ámbito de aplicación (artículo 172.1.a) RAMad), y la propuesta aprobada adoptará la forma de resolución firmada por el presidente de la Asamblea, quien la enviará en un plazo de tres días al presidente de la Asamblea de la República, sin perjuicio de su posterior publicación en el diario de la cámara (artículo 172.1.b) RAMad).

Además, la Asamblea de la República podrá declarar, a solicitud de cualquiera de las asambleas regionales, que la propuesta de ley sea tramitada por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170.2 de la Constitución (artículos 156.3 RAA y 172.2 RAMad.), posibilidad esta no prevista en los reglamentos de nuestros parlamentos autonómicos, y las asambleas regionales podrán enviar representantes a la Asamblea de la República con el fin de que participen en las reuniones de las comisiones donde se discutan las propuestas de ley remitidas (artículos 170 RAR, 158 en relación con el 155 RAA, y 173 RAMad.), cuestión a la que nos referiremos enseguida.

b) La segunda fase tiene lugar en la Asamblea de la República de acuerdo con lo previsto en su Reglamento de 19 de julio de 2007, y se concreta en la tramitación de la propuesta legislativa presentada a través del procedimiento legislativo oportuno, de resultas del cual puede aquella devenir en ley estatal. Como ocurre en el caso de las proposiciones de ley autonómicas remitidas al Congreso en España, las propuestas presentadas por las asambleas de Azores y Madeira seguirán el procedimiento legislativo común previsto en el respectivo Reglamento de la Asamblea de la República, con las siguientes especialidades reguladas bajo la rúbrica “Apreciación de propuestas de ley de iniciativa de las asambleas legislativas de las regiones autónomas”:

(i) La especialidad regulada en el artículo 169 –y que no incluye el Reglamento del Congreso español– permite a las asambleas regionales solicitar que sus propuestas legislativas sean incluidas en el orden del día de cada sesión legislativa –antes del día 15 de cada mes para que dicha petición pueda surtir efectos en el siguiente mes–, así como requerir que la votación se produzca sobre la generalidad de dicha propuesta y se lleve a cabo el mismo día en que se discuta. Si en dicha votación el proyecto fuera aprobado, la votación sobre las especialidades y la votación final del conjunto se producirán en un plazo de treinta días.

(ii) Y, como antes hemos adelantado, la especialidad contenida en el artículo 170 permite la participación de representantes de las asambleas regionales proponentes en las reuniones de la correspondiente comisión que vaya a conocer de la propuesta regional. Nuestro ordenamiento también prevé la participación de representantes de las asambleas autonómicas en la tramitación de la proposición de ley remitida por estas al Congreso, pero con notables diferencias respecto al caso portugués: la defensa de la proposición corresponde necesariamente en el caso español a una delegación de la Asamblea proponente (artículos 87.2 CE y 127 Reglamento del Congreso) –no es una mera posibilidad u opción como pasa en Portugal–; dicha delegación estará integrada por un máximo de tres de sus miembros –en Portugal no hay ninguna referencia al número de representantes regionales–, y los representantes autonómicos solo intervendrán en defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en el pleno del Congreso –no en la comisión competente donde se debata la propuesta, como sí sucede en el caso portugués.

### 3. Sobre la supuesta ausencia de la iniciativa legislativa autonómica en los modelos federales. Los casos suizo y mexicano

Se ha afirmado en más de una ocasión que la atribución a las entidades territoriales autónomas de iniciativa legislativa ante el Parlamento central es más frecuente en los modelos compuestos de carácter regional que en los sistemas federales, donde aquella potestad sería casi desconocida debido a que aquellas entidades están ya real y efectivamente representadas en la cámara alta, además de ser esta titular de la potestad de iniciativa legislativa, por lo que, de hecho, la situación sería relativamente análoga a la que se derivaría de la atribución directa de iniciativa legislativa.<sup>32</sup>

Sin embargo, tal afirmación parece olvidar, por un lado, que la posición de los Estados federados en una segunda cámara de representación territorial es tan solo la de un miembro, lo que no les permite dominar con tanta comodidad como se piensa la decisión de impulsar una ley que, por ejemplo, interese a tal territorio. Y, por otro, que la cámara alta en los regímenes federales suele gozar de una capacidad de iniciativa legislativa bastante más limitada que la cámara baja (p. ej. el Senado estadounidense no tiene iniciativa legislativa en materia fiscal y tributaria, la cual corresponde en exclusiva a la Cámara de Representantes),<sup>33</sup> e, incluso, que dicha cámara adolece en ocasiones de una escasa o casi nula relevancia política (p. ej. el Senado canadiense, del que se ha llegado a decir que no es propiamente una cámara de representación territorial dada la forma de su elección –todos sus miembros son designados

---

32. Vid. Lavilla Rubira, “Las proposiciones de ley”, 15, y Pablo Santolaya Machetti, “En torno al principio de cooperación”, *Revista de Derecho Político*, n.º 21 (1984): 101. Este último autor afirma en esta línea que la iniciativa legislativa autonómica “constituye una sustitución parcial e imperfecta de la participación de las Comunidades Autónomas directamente en un órgano legislativo central: en este sentido, es auténticamente sintomático que el mismo solo aparece en Estados descentralizados no federales, es decir, precisamente en aquellos que, reconociendo una cierta importancia a todos o a alguno de los grupos territoriales que componen la unidad del Estado, sin embargo, carecen de una Cámara que los represente”.

33. Tsebelis [“Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentaryism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, n.º 25 (1995)] nos recuerda que las segundas cámaras suelen tener el papel de *veto players* institucionales, es decir, disponen de veto legislativo. Sin embargo, es corriente que la cámara baja tenga una situación de ventaja en relación con la legislación fiscal y que la capacidad de veto y enmienda de la segunda cámara esté limitada.

por el primer ministro, no por las provincias— y la desigual representación de las provincias en el mismo).<sup>34</sup>

A la vista, pues, de tan encontradas posiciones, se entiende que la situación de la figura que nos ocupa sea, por lo que respecta a su aceptación en los Estados federales y los Estados regionales, cuanto menos ambigua. De ahí que baste una aproximación al derecho comparado<sup>35</sup> para constatar que no todo Estado

---

34. En Canadá, tras la Segunda Guerra Mundial la reforma del sistema federal no se efectuó con un cambio constitucional, sino por la vía, tan británica, de las convenciones y prácticas constitucionales, que han creado gran cantidad de técnicas no previstas por la Ley Constitucional de 1867. Así, aunque los órganos centrales y las provincias conservan nominalmente su poder normativo separado y, en consecuencia, estas últimas carecen de iniciativa legislativa ante el Parlamento, la coordinación entre los dos niveles de gobierno se ha producido a través de otros instrumentos, entre los que cabe destacar, por lo que aquí nos interesa, las delegaciones de los parlamentos provinciales en el estatal para que regule materias de competencia estatal. *Vid.* Agustín Ruiz Robledo, “Canadá, un federalismo casi olvidado”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 69 (1990): 207.

35. Aunque la concreta estructura institucional de los sistemas federales depende de las circunstancias y necesidades de cada país, los estudiosos del federalismo coinciden en que hay un mínimo institucional. Así, González Encinar [*El Estado unitario-federal* (Madrid: Tecnos, 1985), 88] apunta cinco rasgos característicos: (i) Estado integrado por entes territoriales con competencias legislativas y de dirección política; (ii) reparto de funciones estatales y, consecuentemente, de recursos financieros; (iii) participación de los entes territoriales en la organización central a través de una segunda cámara y en la ejecución de las leyes de dicha organización; (iv) garantía de que tales características no pueden ser alteradas por leyes ordinarias, es decir, por uno solo de los niveles de gobierno, (v) y un mecanismo de solución de conflictos de base judicial; Beramendi y Maíz [“Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”, *Zona Abierta*, n.º 104-105 (2003): 7] aluden a cuatro dimensiones presentes en todo sistema federal: (i) la representación formal de los entes territoriales, por ejemplo, mediante segundas cámaras; (ii) la representación informal basada en mecanismos de negociación bilateral y multilateral entre el ente federal y los territoriales; (iii) un procedimiento de reforma constitucional con participación de los Estados miembros, (iv) y, finalmente, la protección constitucional de los Estados miembros mediante un órgano judicial; Lijphat [*Modelos de democracia* (Barcelona: Ariel, 2000), 200] encuentra en su estudio de treinta y seis democracias que hay una fuerte relación empírica entre federalismo y bicameralismo, y que todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral; aunque tampoco falta quien, como Linz [“Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 1 (1999): 7-40], defiende la tesis de que no es una condición necesaria de los sistemas federales que las unidades federadas estén representadas en una segunda cámara o Senado. *Vid.* también, entre otros, Arturo Ferrandois Vöhringer, “El Senado en el Derecho comparado”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, n.º 2 (1997): 277-313; Enric Argullol i Murgadas y Clara Isabel Velasco Rico, dirs., *Instituciones y competencias en los estados descentralizados* (Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic, 2011); Manuel Sánchez de Dios, “¿Es necesario el Senado en los Estados descentralizados?”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno* (Madrid,

compuesto regional reconoce a sus entes territoriales autónomos inferiores al Estado iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal.<sup>36</sup> Y de ahí también que, a la inversa, baste esa primera aproximación para comprobar, igualmente, que la existencia de una segunda cámara de representación territorial no ha sido óbice para que los ordenamientos constitucionales de algunos Estados de corte federal hayan reconocido a los entes territoriales en ella representados iniciativa legislativa federal, como así ocurre, verbigracia, en los casos de Suiza y México.<sup>37</sup>

En efecto, entre las diversas formas de participación institucionalizada de los Cantones en la toma de decisiones de la Confederación previstas en la Constitución federal suiza de 18 de abril de 1999<sup>38</sup> se encuentra la capacidad

---

2005): 46-64, y Javier Tajadura Tejada y Josu de Miguel Bárcena, eds., *Federalismos del siglo xxi* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014).

36. Este es el caso, por ejemplo, de Ecuador, cuya Constitución de 20 de octubre 2008 no atribuye a los “gobiernos autónomos descentralizados” (juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales, que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, artículo 238) la capacidad de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional (artículo 134).

37. Otro ejemplo lo encontramos en la Federación rusa, ya que la Constitución de 12 de diciembre de 1993 (artículo 104.1) reconoce iniciativa legislativa ante la Asamblea federal (compuesta de dos cámaras: la Duma del Estado o cámara baja y el Consejo de la Federación) a los órganos legislativos de los *sujetos territoriales* (Repúblicas, Territorios, Regiones, Regiones autónomas, Distritos autónomos y Ciudades federales, artículo 5.1). A su vez, disponen dichos *sujetos* de una vía indirecta para impulsar iniciativas legislativas federales, pues sus dos representantes en el Consejo de la Federación –“uno de cada órgano representativo y ejecutivo de poder estatal” (artículo 95.2)–, en su calidad de componentes del Consejo, tendrán también derecho a “presentar mociones legislativas”. En puridad, eso sí, solo los órganos legislativos de los *sujetos* pueden utilizar cualquiera de ambas vías, mientras que los órganos ejecutivos solo pueden hacer uso de la vía indirecta, es decir, impulsar la presentación de una propuesta legislativa por parte del representante por ellos designados. *Vid.* Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat, “Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia”, *Revista CIDOB de Asuntos Internacionales*, n.º 51-52 (2001): 7-24.

38. Dispone el artículo 45 de la Constitución suiza que: “1. Los Cantones participarán, en aquellos casos previstos por la Constitución, en la toma de decisiones de la Confederación, especialmente en cuanto a la elaboración de la legislación. 2. La Confederación informará en un tiempo razonable y detalladamente a los Cantones sobre sus proyectos; y les consultará cuando se vean afectados sus intereses”. Junto a la iniciativa legislativa, los Cantones participan en la formación de la legislación federal mediante la representación parlamentaria de sus respectivos electorados en el Ständerat o Consejo de Estados, y también en algunos supuestos de referéndum facultativo u obligatorio. Así, a iniciativa de ocho Cantones puede plantearse la exigencia de referéndum en relación tanto con leyes y decretos federales como con “acuerdos estatales” (artículo 141). Pero una mayor relevancia e incidencia práctica tiene

de iniciativa legislativa ante la Asamblea federal otorgada por el artículo 160.1 (formada por el Consejo Nacional y el Ständerat o Consejo de Estados, una variante de cámara senatorial integrada por 46 miembros (artículos 148.2 y 150), capacidad cuyo reconocimiento reitera el artículo 116 del Reglamento de la Asamblea de 13 de diciembre de 2002.

Por lo que se refiere a México, el reconocimiento en este país de la facultad de iniciativa legislativa de los Estados miembros ante el Parlamento federal se remonta a principios del siglo xix, constituyendo, pues, el primer antecedente de esta figura en la historia constitucional.<sup>39</sup> El artículo 71 de la Constitución

---

la presencia de los Cantones en los supuestos de referéndum obligatorio. En efecto, en los supuestos de propuestas relativas a la reforma constitucional, a los decretos federales de urgencia de suspensión constitucional y a los acuerdos estatales precisados de refrendo, la presencia de los Cantones se consolida en virtud de la exigencia de una mayoría reforzada resultante de la concurrencia de una mayoría de votos y de la mayoría de los Cantones, computando ello a partir de los resultados de los refrendos en los Cantones, de modo que una propuesta no sigue adelante si no llega a contar con, al menos, doce votos cantonales. *Vid.* Heinrich Koller y Giovanni Biagnni, “La nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y aspectos más destacados”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11 (2002-2003): 611-634, y Antonio López Castillo, “El federalismo suizo”, en J. Tajadura Tejada y J. de Miguel Bárcena, eds., *Federalismos del siglo xxi* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 349-377.

39. Ya el artículo 51 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 atribuyó la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso General (constituido por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, artículo 7) a los órganos legislativos de los Estados federados, las llamadas *legislaturas*, los cuales podían presentar sus “proposiciones o proyectos de ley o decreto” para cualquier ámbito o materia y ante cualquiera de las cámaras (artículo 52), posibilidad de la que no gozaba el otro titular de la iniciativa, el presidente del país, que necesariamente debía remitir todas sus iniciativas a esta última Cámara. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (conocidas como las Siete Leyes, fueron promulgadas el 23 de octubre de 1835 y el 29 de diciembre de 1836), de marcado carácter centralista, transformaron los Estados en meros Departamentos subordinados al Gobierno central, y las legislaturas estatales fueron sustituidas por las Juntas Departamentales (también de elección popular). En este contexto, la Tercera Ley reconoció a estas Juntas el derecho de iniciativa legislativa ante el Congreso General –que continuó siendo bicameral (artículo 1)–, aunque limitándola en un triple sentido: (i) las propuestas legislativas de las Juntas ya no podían versar sobre cualquier materia, sino solo sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales (artículo 26); (ii) se eliminó el privilegio de presentación indistinta de que gozaban las legislaturas estatales en la Constitución de 1824, de modo que las Juntas debían presentar sus propuestas legislativas –como, por otra parte, el resto de titulares de la iniciativa– a la Cámara de Diputados, no a la de Senadores (artículo 25), (iii) y, a diferencia de las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, que siempre debían ser tomadas en consideración, las iniciativas de las Juntas Departamentales podían no tomarse en consideración por la Cámara de Diputados, salvo que

Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero 1917 mantuvo en los mismos términos que la Constitución de 1857 la iniciativa legislativa estatal, al establecer, en su redacción originaria, que: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”. Asimismo, tras una reforma constitucional de 1993<sup>40</sup> se atribuyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal facultad para “presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión” (artículo 122.IV.f), restricción por razón de la materia que confirmó el artículo 42.VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 20 de julio de 1994: “La Asamblea Legislativa tiene facultades para iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión”.<sup>41</sup>

---

hubieran sido convenidas por la mayor parte de ellas (artículo 29). Unos pocos años después, las Bases Orgánicas de la República mexicana de 12 de julio de 1843 eliminaron alguna de estas limitaciones, ya que atribuyeron (artículo 53) iniciativa legislativa ante el Congreso (también bicameral, artículo 25) a las “asambleas departamentales” para todas las materias, y establecieron, además, que sus propuestas legislativas ya no podían dejar de ser tomadas en consideración si trataban sobre asuntos privativos del Departamento proponente o contaban con el acuerdo de la mayoría de las asambleas (artículo 54). La Constitución federal de 1857, en fin, volvió a reconocer con amplitud iniciativa legislativa a los Estados ante el Congreso de la Unión –que tuvo carácter unicameral hasta la reforma de 1874–, atribuyendo su titularidad no solo a las legislaturas (artículo 65) sino también a las “diputaciones” (artículo 66) –que venían a ser grupos de diputados federales organizados de conformidad al Estado de la República al que pertenecían–, permitiendo su ejercicio indistinto ante cualquiera de las Cámaras y sobre cualquier materia y disponiendo que las propuestas legislativas estatales –junto a las del presidente de la República– pasaran “desde luego a comisión”.

40. Decreto de 20 de octubre de 1993 por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41. Sin embargo, el privilegio procedimental concedido por el párrafo segundo del artículo 71 a las iniciativas legislativas estatales (de las legislaturas y diputaciones) –y presidenciales– no fue desarrollado por ninguno de los reglamentos que desde 1917 han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus cámaras. Lejos de ello, el artículo 56 del vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece que: “Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión”, omitiendo toda referencia a las diputaciones estatales y extendiendo, en contra de lo que literalmente señalaba el artículo 71

La redacción del artículo 71 de la Constitución mexicana ha sufrido tres reformas recientes. La primera de ellas, la de 2011,<sup>42</sup> se limitó a sustituir la expresión “trámites que designe el Reglamento de Debates” por la de “trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos”. La segunda reforma, la de 2012,<sup>43</sup> fue más lejos al eliminar aquella especialidad que la versión de 1917 reconocía a la iniciativa de las legislaturas de los Estados (el paso directo a comisión) y la referencia a las diputaciones. Y la última, de 2016,<sup>44</sup> concede también iniciativa legislativa ante el Congreso de la Unión a la Ciudad de México. Su redacción actual, en la parte que aquí más interesa, es la siguiente: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III.

---

de la Constitución, el privilegio del envío inmediato a comisión a las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras. Para Cabada Huerta [“La facultad de iniciativa legislativa”. *Revista Quórum Legislativo*, n.º 78 (2004): 27-28] se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el reglamento del Congreso “se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los congresos y parlamentos, la cual se lleva a cabo en diversos órganos de representación en el mundo”, y pone como ejemplo de tal práctica, entre otros, el trámite de toma en consideración en las Cortes españolas.

42. Decreto de 25 de mayo de 2011, por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

43. Decreto de 18 de julio de 2012, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política.

44. Decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Según la nueva redacción del artículo 44 de la Constitución, “La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”. Así pues, el Distrito Federal ha sido sustituido por una nueva entidad, Ciudad de México, que gozará de más autonomía, tendrá su propia Constitución y será encabezada por un gobernador. Está prevista la constitución de una Asamblea Constituyente formada por cien legisladores, sesenta de ellos refrendados en las urnas y el resto designados, cuyo objetivo primordial será redactar la nueva Constitución de la Ciudad de México antes del 31 de enero de 2017, de manera que el nuevo ordenamiento entre en vigor en septiembre de 2018. Aunque el cambio supone una mejora en la autonomía de la Ciudad de México, esta no alcanza la autonomía del resto de Estados, pues se mantienen ciertas limitaciones (no podrá, por ejemplo, decidir su techo de endeudamiento, y el jefe de la policía seguirá supeditado al presidente, aunque lo podrá designar y destituir el gobernador). Las dieciséis delegaciones metropolitanas serán sustituidas por alcaldías, pero sin autonomía financiera, cada una de las cuales estará gobernada por un Cabildo de unos diez concejales.

A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas [...]”.

En definitiva, al igual que hicieran las constituciones de 1824 y 1857, la vigente Constitución mexicana permite a las legislaturas estatales ejercer –bien que con la indicada reserva procesal– su iniciativa indistintamente ante cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72.h).

En cuanto a las constituciones políticas de los diferentes Estados mexicanos, la gran mayoría de ellas –en concreto, 21 de 32– reconocen expresamente, con variadas fórmulas, la facultad de iniciativa legislativa de sus legislaturas ante el Congreso de la Unión.<sup>45</sup> Otras siete constituciones no la atribuyen de manera expresa, pero se entiende comprendida en alguna otra facultad redactada como fórmula general.<sup>46</sup> Y, en fin, las cuatro restantes no incluyen

---

45. *Vid.*, por orden cronológico de publicación de aquellas que sí incluyen dicho reconocimiento: Constitución del Estado de México de 14 de febrero de 1827 (artículo 61), Constitución del Estado de Sonora de 15 de septiembre de 1917 (artículo 64), Constitución del Estado de Veracruz de 16 de septiembre de 1917 (artículo 68), Constitución del Estado de Puebla de 2 de octubre de 1917 (artículo 57), Constitución del Estado de Querétaro de 3 de noviembre de 1917 (artículo 4), Constitución del Estado de Nuevo León de 16 de diciembre de 1917 (artículo 63), Constitución del Estado de Guerrero de 5 de enero de 1918 (artículo 47), Constitución del Estado de San Luis Potosí de 6 de febrero de 1918 (artículo 34), Constitución del Estado de Coahuila de 19 de febrero de 1918 (artículo 67), Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo de 14 de marzo de 1918 (artículo 44), Constitución del Estado de Hidalgo de 8 de octubre de 1920 (artículo 56), Constitución del Estado de Chiapas de 3 de febrero de 1921 (artículo 29), Constitución del Estado de Tamaulipas de 9 de febrero de 1921 (artículo 58), Constitución del Estado de Chihuahua de 25 de mayo de 1921 (artículo 64), Constitución del Estado de Tamaulipas de 9 de febrero de 1922 (artículo 58), Constitución del Estado de Oaxaca de 4 de abril de 1922 (artículo 59), Constitución del Estado de Sinaloa de 20 de julio de 1922 (artículo 43), Constitución del Estado de Morelos de 16 de noviembre de 1930 (artículo 40), Constitución del Estado de Baja California de 16 de agosto de 1953 (artículo 27), Constitución del Estado de Baja California Sur de 15 de enero de 1975 (artículo 64), y Constitución del Estado de Quintana Roo de 12 de enero 1975 (artículo 75).

46. Por orden cronológico de su publicación: Constitución del Estado de Campeche de 10 de julio de 1917 (artículo 54), Constitución del Estado de Colima de 1 de septiembre de 1917 (artículo 33), Constitución del Estado de Aguascalientes de 23 de septiembre de 1917 (artículo 27), Constitución del Estado de Durango de 6 de octubre de 1917 (artículo 82.V.j); Constitución

tal facultad ni expresamente ni a través de ninguna fórmula general, de modo que su atribución deriva directamente de la Constitución federal.<sup>47</sup>

#### 4. Otras formas de participación de las entidades territoriales dotadas de autonomía política en la formación de la legislación nacional en países de nuestro entorno

A pesar de que los ordenamientos constitucionales de los países políticamente descentralizados que forman parte de la Unión Europea no suelen reconocer a sus unidades territoriales autónomas la iniciativa legislativa ante el Parlamento central,<sup>48</sup> algunos de ellos acogen distintos modos de participación de aquellas unidades en la formación de la legislación nacional. De especial interés resultan los casos de Alemania, Bélgica y Reino Unido, que analizamos a continuación.<sup>49</sup>

---

del Estado de Guanajuato de 18 de octubre de 1918 (artículo 63), Constitución del Estado de Tlaxcala de 11 de diciembre de 1918 (artículo 43), y Constitución del Estado de Zacatecas de 12 de enero de 1918 (artículo 47).

47. Constituciones de Jalisco (1917), Yucatán (1918), Nayarit (1918) y Tabasco (1919).

48. Con alguna llamativa excepción como el caso de Finlandia, cuya Constitución de 11 de junio de 1999 reconoce al Parlamento del archipiélago de las islas Åland el derecho a realizar iniciativas al Parlamento estatal o Eduskunta, de acuerdo con lo que se establezca en la Ley de Autonomía (artículo 75). La Ley de Autonomía de 16 de agosto de 1991 atribuye a la Asamblea Legislativa de Åland la facultad de presentar iniciativas sobre asuntos que correspondan a la competencia legislativa del Estado, iniciativas que serán enviadas al Gobierno finlandés para que este las presente a la Eduskunta. *Vid.* Lauri Hannikainen, “La autonomía territorial de las islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n.º. 17 (2013): 71-106.

49. Por lo que se refiere a las naciones de nuestra “comunidad histórica” en Latinoamérica, reconocen este tipo de iniciativa Perú, donde la Constitución de 29 de diciembre de 1993 (artículo 10) atribuye a los gobiernos regionales iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, aunque solo en las materias que les son propias; Bolivia, cuya Constitución de 9 de febrero 2009 (artículo 162.I) concede, sin ningún tipo de limitación material, iniciativa legislativa ante la Asamblea Legislativa Plurinacional a los gobiernos autónomos de las entidades territoriales, y Venezuela, donde la Constitución de 1999 (artículo 204.8º) reconoce a los Consejos Legislativos de los Estados iniciativa legislativa frente a la Asamblea Nacional (de carácter unicameral a pesar de tratarse, según proclama el artículo 4 del texto constitucional, de un “Estado federal descentralizado”).

## 4.1. Referencia a los casos alemán y belga

El artículo 76. 1 de Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949<sup>50</sup> no incluye a los *Länder* entre los sujetos titulares de la potestad de iniciativa legislativa federal, pero estos sí gozan de una importante facultad de impulso o estímulo de la iniciativa legislativa, en concreto de la del Bundesrat, al que podrán elevar proposiciones de ley, en cuyo caso su presidente (artículo 36 del Reglamento de esta cámara) deberá remitir la propuesta a la comisión competente, cuyas recomendaciones constituirán la auténtica base de la decisión final, que corresponde al pleno.<sup>51</sup> El Bundesrat es el órgano constitucional a través del cual los dieciséis *Länder* participan en la legislación y administración del Estado y en los asuntos de la Unión Europea, y sus miembros son nombrados y depuestos por los Gobiernos de cada *Land*, que podrán enviar tantos representantes como votos tengan. Corresponderán a cada *Land*, al menos, tres votos, cuatro a los *Länder* de más de dos millones de habitantes, cinco a los de más de seis millones y seis a los de más de siete millones (artículos 51 y 52). Eso sí, los votos de un mismo *Land* solo se podrán emitir en bloque (artículo 51.3), lo que obliga a los representantes de cada *Land* a llegar a un acuerdo antes de entregar los sufragios en el pleno. Ello implica, de forma implícita, una cierta dependencia de aquellos a las directrices de su respectivo Gobierno.<sup>52</sup>

La Constitución belga de 7 de febrero de 1891 ha ido consolidando, a través de numerosas reformas, un Estado federal algo complejo compuesto de tres Comunidades (la francófona, la flamenca y la de lengua alemana) y tres Regiones (Valonia, Flandes y Bruselas),<sup>53</sup> aunque ninguna de estas entidades

---

50. Artículo 76.1: “La iniciativa para presentar proyectos de ley al Bundestag corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del Bundestag y al Bundesrat”.

51. *Vid.* Erhard Denninger, “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (1986): 34.

52. Sobre la evolución de la posición constitucional del Bundesrat desde 1949 *vid.* Stefan Oeter, “La posición del Bundesrat en el sistema constitucional alemán”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16 (2005): 185-206, y Stefan Oeter y Julia Wolf, “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6 (2006): 99-123.

53. La comunidad francófona es responsable del territorio de Valonia y de los habitantes francófonos de Bruselas; la flamenca, del territorio de Flandes y de los habitantes de habla holandesa de Bruselas, y la de lengua alemana, de los nueve municipios de lengua alemana en territorio valón. *Vid.* Carlos de Cueto Noguera, “Federalismo y democracia consociacional en la política belga”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 24 (2009): 545-563, y María Fuencisla

tienen capacidad de iniciativa legislativa ante el Parlamento federal –formado por la Cámara de Representantes y el Senado (cámaras cuyos miembros se distribuirán en dos grupos lingüísticos: el francés y el flamenco u holandés, pues no existe grupo lingüístico alemán). No obstante, la Constitución acoge en su artículo 54 una curiosa forma de intervención de los intereses de las Comunidades en la formación de la legislación federal a través de los grupos lingüísticos de cualquiera de las cámaras, las cuales podrán oponerse a un proyecto o proposición de ley que pueda perjudicar las relaciones entre Comunidades, salvo en el caso de presupuestos o leyes que requieran mayoría especial.<sup>54</sup>

## 4.2. Especial consideración de las Legislative Consent Motions del Parlamento escocés

A partir del proceso de descentralización territorial del poder iniciado en el año 1997 (conocido como *devolution*),<sup>55</sup> el Reino Unido ha dejado de ser un Estado unitario en el sentido clásico del término.<sup>56</sup> Sin embargo, es difícil

---

Alcón Yustas, “Bélgica”, en M. R. Ripollés Serran, dir., *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2010), 33-38.

54. Artículo 54 de la Constitución belga: “Excepto para los presupuestos y para las leyes que requieren una mayoría especial, se podrá declarar mediante moción motivada, firmada por las tres cuartas partes, al menos, de los miembros de uno de los grupos lingüísticos e introducida después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que las disposiciones de un proyecto o proposición de ley, citadas en la propia moción, pueden causar un perjuicio grave a las relaciones entre las Comunidades. En tal supuesto se suspenderá la tramitación parlamentaria y la moción será trasladada al Consejo de Ministros, que, dentro del plazo de treinta días, emitirá su dictamen motivado sobre ella, e invitará a la Cámara correspondiente a que se pronuncie sobre tal dictamen o sobre el proyecto o proposición eventualmente modificados. Tal procedimiento solo podrá ser empleado una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o proposición de ley”.

55. El término *devolution* fue utilizado por primera vez por Edmund Burke en su discurso de 1774 ante la Cámara de los Comunes en relación con la autonomía de las colonias norteamericanas. Vid. Carlos Gustavo Esteban Campos, “*Devolution*” y forma de Gobierno en Escocia (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006), 28.

56. Hasta la *devolution*, el poder político en el Reino Unido estaba enormemente centralizado en manos del Gobierno. La *Scotland Act* de 1998 estableció un Parlamento unicameral para Escocia de 129 miembros, con competencia legislativa (primaria y secundaria) sobre cualquier materia no reservada al Parlamento británico. La *Government of Wales Act* de 1998 dotó a Gales de una Asamblea de 60 miembros, pero, a diferencia del caso escocés, no se dotó a la misma con un poder general para hacer leyes para Gales, sino con poderes normativos secundarios

catalogar el nuevo sistema de distribución territorial del poder conforme a categorías clásicas como las de Estado regional o federal, ya que aquel proceso de descentralización tiene un carácter singular principalmente por dos razones. En primer lugar, porque no se contiene en un instrumento normativo suprallegal, sino en leyes aprobadas por Westminster como consecuencia del principio de la soberanía parlamentaria. Así que el poder central sigue siendo soberano y puede en cualquier momento abrogar las leyes de descentralización y volver al *statu quo* inicial a la aprobación de las mismas, lo que en un Estado federal –o en uno regional como el nuestro– sería impensable. Y, en segundo término, porque la descentralización del poder es muy asimétrica, sin que haya dos territorios autónomos con el mismo régimen legal de autogobierno. Como muestra significativa de ello, Inglaterra, donde se concentra el 85% de la población británica, no tiene instituciones con autonomía política, siendo el Parlamento británico, a estos efectos, también el Parlamento inglés. Además, mientras que a Escocia se le transfieren poderes legislativos y ejecutivos, a Gales solo se le transfieren poderes ejecutivos.<sup>57</sup>

---

o delegados (de ahí el apelativo de *executive devolution*). Y el Acuerdo de Belfast (también conocido como Acuerdo de Viernes Santo, suscrito el 10 de abril de 1998 por los gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda, aceptado por la mayoría de los partidos políticos norirlandeses y aprobado en referéndum tanto en Irlanda del Norte como en la República de Irlanda el 22 de mayo de 1998) determinó que Irlanda del Norte tendría una Asamblea de 108 miembros (elegidos por el sistema proporcional en las circunscripciones que se utilizan para las elecciones al Parlamento británico), delimitando la *Northern Ireland Act* de 1998 la competencia legislativa de la Asamblea del Norte de Irlanda. La *Government of Wales Act* de 2006 y la *Scotland Act* de 2012 completan el marco legislativo de la *devolution*.

57. Partiendo de la definición que Bogdanor [*Devolution in United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 1] hace de la *devolution*: “la transferencia de autonomía o el traspaso de funciones actualmente ejercidas por los ministros del parlamento [británico] a un organismo subordinado, democráticamente elegido, que parte de una base geográfica”, López Portas [*Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. (Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2006), 151-153] distingue tres elementos jurídicos en ese proceso descentralizador: (i) el sujeto a quien se transfiere: un cuerpo electo con base geográfica (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) subordinado al Parlamento británico; (ii) el objeto de la descentralización política: la transferencia –asimétrica– de competencias legislativas o ejecutivas –no judiciales–, (iii) y el sujeto que transfiere: el Parlamento británico, cuya soberanía y supremacía no se ve mermada con dicha transferencia de las competencias. Sobre el proceso de descentralización territorial del poder en el Reino Unido *vid.*, además, Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty* (Oxford: University Press, 1999); Bogdanor, *Devolution*; Esteban Campos, “*Devolution*”; Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Oxford: Hart Publishing, 2009); Brigid Hadfield, *Devolution: a National Conversation? The Changing Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2011); Susana Sánchez Ferro, “*Devolution*”: *el desarrollo de un nuevo sistema de relaciones interterritoriales en el Reino Unido. Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados* (Barcelona: Colecció Institut d’Estudis Au-

A pesar de que, en teoría, el Parlamento británico puede seguir legislando para Escocia, Gales e Irlanda del Norte, incluso en materias transferidas a estos entes territoriales, la *devolution* impone, en la práctica, severas limitaciones a la soberanía del Parlamento de Westminster, entre las que cabe destacar la derivada del principio convencional (conocido como *Sewel Convention*),<sup>58</sup> según la cual Westminster no aprobará ninguna ley que incida en las materias objeto de devolución a Escocia, esto es, no legislará sobre materias que sean competencia del Parlamento o del Gobierno escocés,<sup>59</sup> sin el consentimiento previo del Parlamento escocés otorgado a través de las denominadas *Legislative Consent Motions* (antes conocidas como *Sewel Motions*).<sup>60</sup>

Lo llamativo, por lo que a nuestra investigación interesa, es que estas *Legislative Consent Motions* no solo han sido utilizadas por el Parlamento británico con el fin de buscar el necesario acuerdo del Parlamento escocés, sino que también se han utilizado en sentido inverso, es decir, que ha sido este último Parlamento

---

tonòmics, 83, 2013), 33-83, y Alberto López Basaguren, “Devolution. Desarrollo y perspectivas de la autonomía territorial en el Reino Unido”, en *La reforma federal. España y sus siete espejos* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2014), 123-157, entre otros.

58. La *Sewel Convention* (así llamada por su promotor, Lord Sewel) fue incluida en la *Scotland Act* de 1998, así como en el *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee* de 2001 (sección 4<sup>a</sup>, *Communication and Consultation*) y en las *Devolution guidance notes* de 2011 (nota 10). Recientemente esta convención ha adquirido base legal a través del artículo 2 de la *Scotland Act* de 2016, que añade una sección 8 al artículo 28 de la *Scotland Act* de 1998, con la siguiente redacción: “But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament.”

59. Conviene apuntar que la *Scotland Act* de 1998 adopta el denominado *retaining model*, según el cual se consideran transferidas a Escocia las competencias legislativas (*primary legislation*) y ejecutivas (que incluyen también la posibilidad del Ejecutivo escocés de dictar *subordinate legislation*) no reservadas expresamente al Gobierno o al Parlamento británicos por el anexo 5.

60. De hecho, resulta significativo que en diecisiete años de *devolution* el Gobierno británico siempre ha impulsado el procedimiento previsto para recabar el consentimiento previo del Parlamento escocés cuando una iniciativa legislativa suya (*government bill*) afecta a competencias transferidas (*matters devolved competence*) a Escocia. En opinión de Breda [“La Devolution de Escocia y el referéndum de 2014: ¿cuáles son las repercusiones potenciales en España? *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 80], las *Legislative Consent Motions* podrían suponer la limitación de la soberanía del Parlamento del Reino Unido sobre competencias devueltas, de una forma análoga a lo que ocurre en un sistema federal.

el que –a instancias, por lo general, del Gobierno escocés–<sup>61</sup> ha solicitado de Westminster la puesta en marcha de esta figura como modo de solicitar su intervención legislativa aunque ello no suponga el ejercicio de una iniciativa legislativa formalmente reconocida, hasta el punto de que el propio Gobierno de Escocia enumera las circunstancias que considera idóneas para promover estas *Legislative Consent Motions*.<sup>62</sup> En efecto, alrededor de 120 de las 159 *Legislative Consent Motions* aprobadas hasta el momento han sido propuestas por Westminster a iniciativa del Parlamento de Escocia, dando, así, un curioso cumplimiento al principio convencional antes mencionado.<sup>63</sup>

---

61. Hasta el punto de que el propio Gobierno de Escocia enumera las circunstancias que considera idóneas para promover estas *Legislative Consent Motions*, entre las que encuentran su eficacia para promover un régimen único en todo el Reino Unido (por ejemplo, poderes de los tribunales para confiscar los bienes de los delincuentes graves), o que el Parlamento del Reino Unido esté considerando una concreta legislación para Inglaterra y Gales que el Gobierno escocés cree que también debería entrar en vigor en Escocia. *Vid.* <http://www.gov.scot/About/Government/Sewel/KeyFacts>.

62. Estas circunstancias se relacionan en la sección del portal web del Gobierno de Escocia <http://www.gov.scot/About/Government/Sewel/KeyFacts>. Entre las mismas se encuentran la eficacia de estas *Motions* para promover un régimen único en todo el Reino Unido (por ejemplo, poderes de los tribunales para confiscar los bienes de los delincuentes graves), o que el Parlamento del Reino Unido esté considerando una concreta legislación para Inglaterra y Gales que el Gobierno escocés cree que también debería entrar en vigor en Escocia. En función de ello, tanto Westminster como el Parlamento escocés han buscado tal consentimiento también en relación con normas que no necesariamente abordan cuestiones de competencia escocesa sino que tienen un mayor alcance, pues suelen darse situaciones en las que existe una dimensión nacional de una materia transferida, máxime cuando existe diverso alcance de descentralización dado su carácter asimétrico. Prueba de ello, tan solo en la cuarta legislatura en curso el Parlamento escocés ha prestado su consentimiento a Westminster para la elaboración de propuestas legislativas que afectan a materias competencia del Reino Unido como, por ejemplo, la organización de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Londres, asistencia legal, proceso y sanción a criminales, reforma del Estado de bienestar, prevención e investigación del terrorismo, prisiones, niños y familia, empresas, empleo y fuerzas armadas, entre otras.

63. Consulta realizada en el portal web del Gobierno de Escocia <http://www.gov.scot/About/Government/Sewel>. Véase, también, el *Scotland analysis: devolution and implications of Scottish Independence* (Londres: The Stationery Office, 2013), publicado por el Gobierno británico en febrero de 2013. Este informe constitucional, elaborado por los profesores James Crawford y Alan Boyle, subraya como factor determinante del sistema de *devolution* la cooperación (*flexibility*), la cual se establece tanto en el nivel legal, precisamente a través de las citadas *Legislative Consent Motions*, como en el nivel reglamentario. *Vid.*, Juan José Solozábal Echavarría, “El Gobierno británico ante la independencia de Escocia (II)”, *El Imparcial*, 25 de junio de 2014, edición digital

Este empleo profuso de las *Legislative Consent Motions* por parte del Parlamento escocés contrasta con la escasa utilización que las asambleas de las Comunidades Autónomas han hecho de su facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados del artículo 87.2 CE.<sup>64</sup> Así, durante las once legislaturas hasta el momento transcurridas solo se han presentado 219 proposiciones de ley de iniciativa autonómica<sup>65</sup>. Y aún esta cifra habría que corregirla, porque 72 de aquellas 219 iniciativas habían sido presentadas en

---

64. Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa autonómica ante el Gobierno de la nación, es decir, la facultad de solicitar de este órgano la adopción de proyectos de ley, no es posible obtener datos sobre su utilización práctica porque los propios organismos que deberían tenerlos y facilitarlos no los poseen. Los hemos recabado de las distintas dependencias del Gobierno (gabinetes de Presidencia, organismos encargados de las relaciones con las Comunidades Autónomas y con sus parlamentos...) y sus respuestas han sido elusivas cuando no frustrantes. No existe un registro cabal –más allá de los registros generales, que son otra cosa– donde el Gobierno tenga recogida la relación de los escritos en los que las asambleas de las Comunidades Autónomas hayan intentado estimular su iniciativa legislativa con la sugerencia de un objeto o, más aún, con el envío de un proyecto articulado de ley. Y, como no existe tal registro, tampoco existe constancia de en qué casos –hasta donde los haya habido y si los ha habido– ese estímulo ha tenido un tratamiento posterior o en qué ha consistido dicho tratamiento. De los contactos informales con los que hemos tenido que suplir esa falta de información se deduce que la práctica más habitual y casi única por parte del Gobierno ha consistido en dejar pasar tales documentos sin activar ningún mecanismo de atención o, menos aún, de respuesta. Es verdad que muchas de las iniciativas legislativas que las Comunidades Autónomas le han hecho llegar han versado sobre objetos (inmigración, uniones de hecho, conflicto hidrológico, horarios comerciales...) sobre los que el Estado ha terminado adoptando una ley. Pero no cabe deducir de aquí que aquella iniciativa autonómica haya sido en la mayoría de los casos –y casi nunca– el origen de la ley mencionada. Habitualmente, esa ley ya estaba en el programa legislativo del Gobierno, y la Comunidad lo único que ha hecho ha sido reforzar o estimular el interés del Gobierno por su adopción. En fin, el otro canal por el que hemos intentado obtener noticias sobre el funcionamiento práctico de este instituto han sido los servicios técnicos de los parlamentos autonómicos. Pero tampoco aquí hemos tenido mejor fortuna, porque ellos suelen hacer un seguimiento puntual del proceso –y eso no todos ni siempre– hasta donde el mismo atañe a su actividad (iniciativa, debate, aprobación y remisión al Gobierno central), pero no a partir de aquí, es decir, no a partir del momento en que dicha actividad comienza a corresponder al Gobierno de la nación, que es lo aquí interesado. Tal vez deberían hacerlo, pero de nuevo los contactos informales mantenidos con tales servicios nos sitúan en un escenario conocido: por lo común, el seguimiento de esa parte del proceso no se hace porque el Gobierno central no suele contestar y ni siquiera acusar recibo de la recepción. No hay, por tanto, nada que seguir. Más aún, ese seguimiento no se produce –insisten algunas respuestas– porque la Comunidad no espera que el Gobierno conteste.

65. Que representan un 8,51% del total de proposiciones de ley, 2.571, presentadas por los grupos parlamentarios de esta cámara, los diputados, el Senado, los ciudadanos y las Comunidades y Ciudades Autónomas. No se incluyen en el cómputo las proposiciones de reforma constitucional (tanto de grupos parlamentarios como de Comunidades Autónomas), las proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso y las propuestas de reforma de

dos legislaturas consecutivas (en concreto, 6) o trasladadas de legislaturas precedentes (las 66 restantes), con lo cual, en puridad, son 147 las proposiciones de ley de iniciativa autonómica “nuevas” o no reiteradas.<sup>66</sup>

En cuanto a la distribución por Comunidades –y Ciudades– Autónomas de las proposiciones presentadas, 75 provienen de Cataluña, 20 de Aragón, 20 de Baleares, 18 de Galicia, 13 de Canarias, 13 del País Vasco, 11 de Navarra, 10 de Madrid, 8 de Valencia, 7 de Andalucía, 7 de Asturias, 5 de Castilla-La Mancha, 3 de Extremadura, 2 de la Región de Murcia, 2 de Cantabria, 1 de La Rioja y 1 de Castilla y León; la Asamblea de Ceuta envió 2 y la de Melilla 1. De las 19 proposiciones finalmente aprobadas como ley estatal, 3 fueron remitidas por Baleares, 3 por Canarias, 3 por Cataluña, 3 por Valencia, 2 por Andalucía, 2 por el País Vasco, 1 por Aragón, 1 por Asturias y 1 por Galicia.

## 5. Conclusiones

Desde el punto de vista del derecho comparado, se ha sostenido que la participación “regional” o “federal” en la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento central, fórmula que no es muy habitual en los ordenamientos extranjeros, es más propia de los Estados compuestos de carácter regional que de los modelos federales, donde aquella potestad sería casi desconocida debido a que los Estados miembros gozan de representación en la cámara alta del Parlamento federal. Tal afirmación, sin embargo, es desmentida por una doble constatación. Por un lado, la posición de los Estados federados en una segunda cámara de representación territorial es tan solo la de un miembro, lo que no les permite dominar la decisión de impulsar una ley federal que, por ejemplo, interese a tal Estado miembro. A lo que habría que añadir que la cámara alta en los regímenes federales suele gozar de una capacidad de

---

Estatutos de Autonomía. Datos obtenidos en el portal web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.

66. En cuanto a la distribución por Comunidades y Ciudades Autónomas de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica presentadas, 75 provienen de Cataluña, 20 de Aragón, 20 de Baleares, 18 de Galicia, 13 de Canarias, 13 del País Vasco, 11 de Navarra, 10 de Madrid, 8 de Valencia, 7 de Andalucía, 7 de Asturias, 5 de Castilla-La Mancha, 3 de Extremadura, 2 de la Región de Murcia, 2 de Cantabria, 1 de La Rioja y 1 de Castilla y León; la Asamblea de Ceuta envió 2 y la de Melilla 1. De las 19 proposiciones finalmente aprobadas como ley estatal, 3 fueron remitidas por Baleares, 3 por Canarias, 3 por Cataluña, 3 por Valencia, 2 por Andalucía, 2 por el País Vasco, 1 por Aragón, 1 por Asturias y 1 por Galicia.

iniciativa legislativa bastante más limitada que la cámara baja, e, incluso, en ocasiones, adolecer de una escasa o casi nula relevancia política. Por otro lado, es evidente que en la práctica encontramos Estados de este tipo en los que tal figura está perfectamente reconocida.

La conclusión que se deriva de lo anterior es que ni todo Estado regional reconoce necesariamente a sus entes territoriales políticamente autónomos iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal, ni la existencia de una segunda cámara territorial es óbice para que los ordenamientos constitucionales de algunas federaciones reconozcan a sus Estados miembros capacidad de iniciativa legislativa federal, como así ocurre, por ejemplo, en Suiza y en México, país este último donde encontramos el primer antecedente constitucional del instituto objeto de análisis, al atribuir la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 a los órganos legislativos de los Estados miembros (legislaturas) la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso General.

De otra parte, en otros regímenes federales la ausencia de iniciativa legislativa se ve compensada con otros modos de participación en la elaboración de la legislación federal. Este es el caso de Alemania, donde los *Länder* gozan de una importante facultad de impulso de la iniciativa legislativa del Bundesrat; de Bélgica, cuya Constitución, a pesar de no otorgar iniciativa legislativa a las Comunidades y Regiones, acoge una curiosa forma de integración de los intereses de las Comunidades en la formación de la legislación federal a través de los grupos lingüísticos de cualquiera de las cámaras, y del Reino Unido, donde el principio convencional que caracteriza al proceso de descentralización territorial del poder iniciado en este país en 1998 limita en la práctica la tradicional soberanía del Parlamento de Westminster, que no aprobará ninguna ley que incida en las competencias transferidas a Escocia sin el consentimiento previo de su Parlamento.

Pero, sin duda, los modelos que de forma directa influyeron en la configuración del artículo 87.2 de nuestra Constitución durante el debate constituyente fueron los representados por los Estados regionales de Italia, cuya Constitución de 1947 atribuye a los consejos regionales de las veinte regiones capacidad de iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano, y donde se produjo un profundo debate doctrinal acerca de su objeto material que se trasladó a nuestro país, y de Portugal, cuya Constitución de 1976 hace lo propio con las asambleas legislativas de Azores y Madeira.

Ello no obstante, ninguno de ambos modelos permite a sus regiones, como sí hace el precepto constitucional español, solicitar del Gobierno que este adopte como propias propuestas legislativas por aquellas enviadas, estímulo de la iniciativa legislativa gubernamental que supone toda una novedad en el derecho contemporáneo.

## 6. Bibliografía citada

- Aja Fernández, Eliseo, coord. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985: 450.
- Alcón Yustas, María Fuencisla. “Bélgica”. M. R. Ripollés Serran, dir. *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2010, 33-38.
- Aragón Reyes, Manuel. “La iniciativa legislativa”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (1986): 303.
- Argullol i Murgadas, Enric, y Clara Isabel Velasco Rico, dirs. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2011.
- Beramendi, Pablo, y Ramón Maíz. “Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”. *Zona Abierta*, n.º 104-105 (2003): 7.
- Breda, Vito. “La *Devolution* de Escocia y el referéndum de 2014: ¿cuáles son las repercusiones potenciales en España?”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 80.
- Bogdanor, Vernon. *Devolution in United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Bogdanor, Vernon. *The New British Constitution*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- Cabada Huerta, Marineyla. “La facultad de iniciativa legislativa”. *Revista Quórum Legislativo*, n.º 78 (2004): 27 y 28.
- Casu, Antonio. “L’iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971”. *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.º 3 (1986): 165.
- Chellini, Antonio. “L’iniziativa legislativa regionale”. En *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*. Firenze: Consiglio Regionale della Toscana, 1982, 145.
- Crawford, James, y Alan Boyle. *Scotland analysis: devolution and implications of Scottish Independence*. London: The Stationery Office, 2013.

- Cuocolo, Fausto. "Iniziativa legislativa". *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, 634-635.
- D'Atena, Antonio. "La reforma constitucional del regionalismo italiano". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 4 (2007): 9-34.
- De Cueto Nogueras, Carlos. "Federalismo y democracia consociacional en la política belga". *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 24 (2009): 545-563.
- Denninger, Erhard. "El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (1986): 34.
- D'Orazio, Giustino. "Contributo allo studio delle funzioni costituzionale delle Regioni". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 2 (1972): 706.
- Esteban Campos, Carlos Gustavo. "Devolution" y forma de Gobierno en Escocia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- Fernandois Vöhringer, Arturo. "El Senado en el Derecho comparado". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, n.º 2 (1997): 277-313.
- Ferreira, Fernando Amancio. *As regiões autónomas na Constituição portuguesa*. Coimbra: Almedina, 1980.
- García Escudero-Márquez, Piedad. "La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59 (2000): 57-92.
- García Martínez, María Asunción. "La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 22 (1998): 211-248 / 224-225.
- Gerpe Landín, Manuel. "Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978". *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980.
- Girón Reguera, Emilia. "Los modelos europeos de descentralización territorial". *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2006, 95-100.
- Gizzi, Elio. *Manuale di Diritto regionale*. Milano: Giuffrè, 1981, 1-16.
- Gomes Canotilho, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed., Coimbra: Almedina, 1986, 655-662.
- González Encinar, Juan. *El Estado unitario-federal*. Madrid: Tecnos, 1985.
- Hadfield, Brigid. *Devolution: a National Conversation? The Changing Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Hannikainen, Lauri. "La autonomía territorial de las islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena saami". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 17 (2013): 71-106.

- Herrero Lera, Miguel. "Artículo 87: Iniciativa legislativa". O. Alzaga Villamil, dir. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1998, 236.
- Koller, Heinrich, y Giovanni Biagnni. "La nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y aspectos más destacados". *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11 (2002-2003): 611-634.
- La PÉrgola, Antonio. "La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado". *Autonomía y partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1984, 29.
- Lavilla Rubira, Juan José. "Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 28 (1990): 9-74 / 101 / 25-34 / 15.
- Lijphat, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, 200.
- Linz, Juan José. "Democracia, multinacionalismo y federalismo". *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 1 (1999): 7-40.
- López Basaguren, Alberto. "Devolution. Desarrollo y perspectivas de la autonomía territorial en el Reino Unido". *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, 123-157.
- López Castillo, Antonio. "El federalismo suizo". J. Tajadura Tejada y J. de Miguel Bárcena, eds. *Federalismos del siglo XXI*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, 349-377.
- López Portas, María Begoña. *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. (Tesis doctoral dirigida por R. L. Blanco Valdés.) Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2006, 151-155.
- MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignty*. Oxford: University Press, 1999.
- Margarida, Salema. "La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas". *Revista de Estudios Políticos*, n.º 60-61 (1998): 891-909.
- Martines, Temistocle. "Studio sull'autonomia politica delle Regioni". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1956): 125.
- Martines, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1984, 755-758.
- Merino Merchán, José Fernando. "La potestad de iniciativa legislativa de las asambleas de las Comunidades Autónomas". *Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, vol. III, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984, 2239-2250.
- Miranda, Jorge. "A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas". *Estudos sobre a Constituição*, vol. 1, 1977.

- Mollinedo Chocano, José Joaquín. “La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”. *El procedimiento legislativo – V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, 297-350 / 323-329.
- Mortati, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. vol. II, Padova: Cedam, 1976, 731.
- Muñoz Machado, Santiago. *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. 2ª ed., Madrid: Civitas, 1981, 117.
- Navarro Ruiz, José Carlos. “La iniciativa legislativa de los parlamentos autonómicos ante el parlamento estatal”. *Representación política y parlamentarismo multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, 101-120.
- Oeter, Stefan. “La posición del *Bundesrat* en el sistema constitucional alemán”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16 (2005): 185-206.
- Oeter, Stefan, y Julia Wolf. “La posición del *Bundesrat* tras la reforma del federalismo”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 6 (2006): 99-123.
- Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1984, 113-115.
- Punset Blanco, Ramón. “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”. *Revista de Derecho Político*, n.º 14 (1982): 66 y ss.
- Ribas Maura, Andrés. “Notas sobre el Estado regional de la Constitución italiana de 1947”. *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Islas Baleares*, n.º 16 (1987-1988): 297-313.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo. “Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia”. *Revista CIDOB de Asuntos Internacionales*, n.º 51-52 (2001): 7-24.
- Ruggeri, Antonio. *Lineamenti di Diritto regionale*. 2ª ed., Milano: Giuffrè, 1987, 114.
- Ruiz Robledo, Agustín. “Canadá, un federalismo casi olvidado”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 69 (1990): 207.
- Sánchez de Dios, Manuel. “¿Es necesario el Senado en los Estados descentralizados?”. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Madrid, 2005, 46-64.
- Sánchez Ferro, Susana. “*Devolution*”: *el desarrollo de un nuevo sistema de relaciones interterritoriales en el Reino Unido. Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados*. Barcelona: Col·lecció Institut d’Estudis Autònoms, 83, 2013, 33-83.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. “Artículo 87”. F. Garrido Falla, dir. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 2ª ed., 1985, 888 / 3ª ed., 2001, 1261.
- Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson, 2013, 295-296.

- Santolaya Machetti, Pablo. “En torno al principio de cooperación”. *Revista de Derecho Político*, n.º 21 (1984): 101.
- Santolaya Machetti, Pablo. *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*. Madrid: IEAL, 198.
- Solozábal Echavarría, Juan José. “El Gobierno británico ante la independencia de Escocia (II)”. *El Imparcial*, 25 de junio de 2014, edición digital.
- Spagna Musso, Enrico. *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere d’iniziativa legislativa*. Napoli: Eugenio Jovene, 1958, 96 y ss.
- Spaziante, Vincenzo. *L’iniziativa legislativa delle regioni*. Milano: Giuffrè, 1978, 10-16.
- Tajadura Tejada, Javier. *La Constitución portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- Tajadura Tejada, Javier, y Josu de Miguel Bárcena, eds. *Federalismos del siglo XXI*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- Tsebelis, George. “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, n.º 25 (1995): 289-325.