

2013

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA
POPULAR EN LA
COMUNIDAD VALENCIANA.
PROPUESTAS DE MEJORA.**



Carlos Cayrols Cervera

Director: Dr. Vicente Cabedo

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, me gustaría agradecer a mis esos compañeros con quienes he compartido estos años inolvidables.

También agradecer a todo el personal de UPV, quienes me han ayudado a formarme como profesional y también como persona. En especial a mi director de Proyecto el Dr. Vicente Cabedo, quien siempre me ha atendido, animado y ayudado a la elaboración de este Trabajo siempre de una manera cálida y con una sonrisa.

Por último, agradecer a mi familia por su apoyo y confianza, ya que sin ellos, llegar aquí no habría sido posible. *Und natürlich danke ich dir für deine Unterstützung*



Contenido

AGRADECIMIENTOS	0
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	6
RESUMEN DEL TFC	8
OBJETO Y OBJETIVOS	10
JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS CON EL TFC	12
METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO	16
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO.	20
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA	22
NORMATIVA ESTATAL	32
NORMATIVA AUTONÓMICA	42
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA VALENCIANA EN LA PRÁCTICA	52
INTRODUCCIÓN	54
PRINCIPALES DIFICULTADES PRODUCIDAS POR LOS REQUISITOS DE LA NORMA	56
PRINCIPALES BARRERAS DEL PROPIO SISTEMA	64
FALTA DE AYUDA DESDE LA ADMINISTRACIÓN	70
CAPÍTULO IV: PROPUESTAS DE MEJORA	74
INTRODUCCIÓN	76
CAMBIO DE LOS REQUISITOS	78
FACILIDADES DEL PROPIO SISTEMA	92
AYUDAS DE LA ADMINISTRACIÓN	102
CONCLUSIÓN	108

Tabla 1. La ILP en la CV. Fuente elaboración propia. Datos www.cortsvalencianes.es..... 54

Tabla 2: Firmas exigidas por las ILP. Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de <http://noticias.juridicas.com/> y <http://www.ine.es/> 61
Tabla 3: Plazos recogida de firmas ILP. Fuente: elaboración propia. Datos: <http://noticias.juridicas.com/> 88

Gráfica 1: ILP en la CV. Fuente: elaboración propia. Datos: www.cortsvalecianas.es 54
Gráfica 2 N° de firmas relativo. Fuente elaboración propia. Datos extraídos de <http://www.ine.es/> y <http://noticias.juridicas.com/> 83
Gráfica 3: Evolución ILP en Cataluña. Fuente: elaboración propia. Datos: <http://www.parlament.cat/web> 84
Gráfica 4: Comparación ILP. Fuente: elaboración propia. Datos: <http://www.parlament.cat/web> <http://www.cortsvalecianas.es/> y <http://www.parcn.es/> 85

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN





RESUMEN DEL TFC

El objetivo de este trabajo no es otro que analizar la figura de la iniciativa legislativa popular, con especial énfasis en la legislación valenciana.

Primero se aclarará el concepto “iniciativa legislativa popular” y se ubicará dentro de la democracia. Concretamente en una posición intermedia entre la democracia directa y la democracia representativa; considerándose una figura de democracia semidirecta.

A continuación se analizará la iniciativa legislativa popular en España, a nivel estatal. Esta norma estatal ha ejercido una gran influencia sobre las demás normativas de ámbito autonómica dentro del Reino de España, dado que estas últimas han mimetizado la normativa nacional, como más adelante se observará, cometiendo los mismos errores y recelos.

Tras el análisis de la norma estatal, se realizará un análisis de la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana. Se hará un ejercicio de derecho comparado contrastando la normativa valenciana con otras normativas de ámbito autonómico.

Una vez analizado desde el punto de vista teórico, se abordará el análisis práctico de esta institución de democracia semidirecta en la Comunidad Valenciana. Se enumerarán todas aquellas iniciativas nacidas de los ciudadanos. Viendo cuantas de estas se han conseguido su objetivo de convertirse en Ley. Cuántas han visto su objetivo truncado y cuáles han sido sus causas. Se han dividido estos impedimentos en tres: excesos de requisitos (elevado número de firmas, plazo insuficientes, etcétera), barreras del propio sistema (trabas para la admisibilidad, papel secundario de la comisión promotora, etcétera) y falta de ayuda desde la administración a los ciudadanos que desean participar en la vida política.

Por último se presentan una serie de medidas que podrían mejorar la participación ciudadana a través de esta figura legislativa. Muchas de estas medidas han sido adoptadas por otros ámbitos jurídicos, ya sean por otras comunidades autónomas o a nivel estatal. Estas medidas son defendidas y argumentadas por juristas que abogan por una mayor participación ciudadana.

La iniciativa legislativa popular es una institución que en la Comunidad Valenciana presenta una pobre experiencia. Por lo menos desde el punto de vista de la iniciativa legislativa popular.

Este poco arraigo en la sociedad se puede deber a las dificultades que encuentra el ciudadano a la hora de iniciar este proceso legislativo, también a las experiencias negativas respecto a esta forma de participación. De ahí la necesidad social de reformar la actual Ley o sustituirla por una que favorezca la participación social.

OBJETO Y OBJETIVOS

El objeto de este trabajo es el análisis, dentro de la Comunidad Valenciana, de la figura de democracia semidirecta: la iniciativa legislativa popular.

La participación ciudadana en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, es la esencia de una democracia. Nuestra Carta Magna configura esta participación en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2). En la Constitución española de 1978 se pueden encontrar instituciones clásicas de democracia directa, como son el referéndum (artículo 92) o la iniciativa legislativa popular (artículo 86.3).

En parangón a estos preceptos constitucionales, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece que *“Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Valenciana”*, y que *“La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos”* (artículo 9.4)

Con relación a la iniciativa legislativa popular, es muy significativo que tan solo se hayan presentado nueve iniciativas legislativas populares, y que de estas nueve solamente una haya alcanzado su objetivo de adopción y aprobación como Ley por *Les Corts*.

La causa del poco éxito y arraigo de esta figura legislativa popular en la sociedad valenciana se puede encontrar en la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana; que al igual que la antigua Ley estatal, constriñe a la sociedad mediante requisitos excesivos y un proceso tedioso.

La normativa valenciana mimetizó a la antigua Ley estatal 3/84, de 26 de marzo, que presentaba recelos sobre esta institución, debido al contexto histórico que se vivía en el país. Con solamente seis años de democracia el legislador se mostró temeroso y dotó a la iniciativa legislativa popular de unos requisitos difícilmente alcanzables y despojó a la comisión promotora (quienes impulsan las iniciativas) de cualquier papel activo una vez iniciado el trámite parlamentario.

Con la democracia ya consolidada a día de hoy, muchas jurisdicciones han comenzado a actualizar sus respectivas leyes sobre la iniciativa legislativa

popular. Se puede destacar la reforma que ha experimentado la norma catalana, que ha abordado los cambios más llamativos; pero también Andalucía, Navarra, Castilla y León o España han actualizado sus regulaciones, adaptándolas a los tiempos actuales.

El objetivo de este trabajo no es otro de presentar una propuesta de mejora de la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana. Mediante una reforma sustancial, o bien, mediante una derogación por otra ley más actual.

La iniciativa legislativa popular ha disfrutado de un escaso arraigo en la Comunidad Valenciana, desde 1993 tan solo se han presentado nueve iniciativas, de las cuales sólo una ha alcanzado el rango de Ley.

Este paupérrimo nivel de participación ciudadano puede deberse, por un lado, a las dificultades que presenta una normativa que tiene desconfianza de la participación ciudadana y constriñe el acceso de la ciudadanía a la *cosa pública*. Por otro lado, la experiencia muestra a la población que la iniciativa legislativa es una herramienta de escaso valor político, ya que, la probabilidad de éxito que alberga es bajísima.

Para cambiar este desapego de la población por los asuntos públicos se hace necesario dotar a los ciudadanos de una herramienta de participación eficaz y práctica. Otras jurisdicciones autonómicas que sufrían también este desapego, han comenzado a dar pasos para solucionar este problema. Se pueden encontrar territorios, que han modificado su normativa acercando la iniciativa legislativa popular a la población y han empezado a experimentar un aumento de la participación de sus ciudadanos.

La participación ciudadana es la esencia de la democracia, de ahí que, mejorar una vía de participación ciudadana como es la iniciativa legislativa popular, es favorecer a la democracia.

JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS RELACIONADAS CON EL TFC

El marco de este proyecto final de carrera contempla una gran parte de las asignaturas cursadas en los Estudios de Diplomado en Gestión y Administración Pública. Entre estas asignaturas se encuentran Derecho constitucional I y II, Estructuras y formas políticas, Estructuras políticas y administración pública, Derecho autonómico y local, El ciudadano y sus derechos, Gestión administrativa I, II y III y Gestión de calidad en las administraciones públicas.

-DERECHO CONSTITUCIONAL I Y II -

Esta asignatura ha proporcionado conocimientos y explicaciones al sometimiento del Estado al imperio de la Ley. Un control jurídico del poder estatal en el que resulta decisiva la Constitución.

Esta asignatura me ha proporcionado los conceptos de Derecho constitucional, indispensables para llevar a cabo este trabajo, y los fundamentos de la soberanía. Además también me ha permitido profundizar en los derechos fundamentales y libertades públicas y sus garantías.

Por último, en estas asignaturas también se estudian los diversos niveles territoriales de la soberanía en España.

En concreto las unidades didácticas impartidas en Derecho Constitucional I en las que más me he apoyado para la realización de este trabajo han sido:

- El derecho, el ordenamiento jurídico y las normas jurídicas. las fuentes del ordenamiento jurídico español.
- Consideraciones sobre la constitución, el constitucionalismo y el derecho constitucional.
- La racionalización del poder, los valores de la democracia y el sentido del derecho.

De la asignatura Derecho Constitucional II la unidad 3 es la que más se relaciona con este proyecto:

- El modelo del estado comunitario autonómico

- ESTRUCTURAS Y FORMAS POLÍTICAS; ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –

La asignatura “Estructuras y formas políticas” proporciona los conocimientos que permiten profundizar en las formas de organización política y la función democrática de los partidos políticos; así como las fórmulas de representación política y el sistema político español.

Por su parte la asignatura “Estructuras políticas y administración pública” me ha acercado a la comprensión de la organización política y jurídica que es el Estado. Así también, ofrece un repaso a los principios que impulsan las competencias y el funcionamiento de la Administración Pública española.

De la asignatura “Estructuras y formas políticas” he utilizado las unidades didácticas 3 y 4.

- ❖ EL PLURALISMO POLÍTICO: LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 - Participación política: los partidos políticos
 - Mandato representativo y crisis de la representación política
- ❖ COMPORTAMIENTO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA
 - El proceso electoral y la función de las elecciones.
 - Los sistemas electorales y sus elementos.
 - La influencia de los sistemas electorales en los sistemas políticos.

En concreto me he apoyado en las unidades didácticas 3 y 6, apartados 3 y 5 respectivamente de la asignatura “Estructuras políticas y administración pública”.

- ❖ BUROCRACIA
 - Hacia un nuevo modelo participativo.
- ❖ LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
 - La necesidad de un modelo participativo en las políticas públicas.

- DERECHO AUTONÓMICO Y LOCAL –

Esta asignatura me ha permitido conocer con profundidad los poderes de autogobierno de la Comunidad Valenciana y las competencias de esta respecto al Estado central. Y también, el conocimiento de instituciones que conforman la vida pública dentro de las Comunidad.

Principalmente han sido de gran utilidad las unidades didácticas 1 y 2.

1. EL MODELO TERRITORIAL DEL ESTADO. EL ESTADO COMUNITARIO AUTONÓMICO Y SUS PRINCIPIOS
 1. El problema de la estructura territorial del Estado y las distintas alternativas
 2. La construcción del mapa autonómico en España
 3. La distribución de competencias y los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas
2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU POSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
 1. Instituciones políticas autonómicas
 2. La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas

- EL CIUDADANO Y SUS DERECHOS –

Esta asignatura me ha proporcionado los conocimientos acerca de los derechos inherentes a los ciudadanos españoles que esta recogidos en la Constitución española. El derecho de participación en la vida pública española está recogido como un derecho fundamental dentro del Título II de la Constitución, concretamente en el artículo 23.

- GESTIÓN ADMINISTRATIVA I, II Y III –

Estas asignaturas me han aportado los conocimientos en los diferentes niveles de la Administración pública. Además proporcionan los conocimientos sobre métodos, técnicas, procedimientos, y herramientas básicas de Gestión de servicios públicos, y de Administración y Gestión de personal en Organizaciones Públicas. Y por último, estas asignaturas permiten aprender las técnicas de gestión de documentos administrativos, conocer el funcionamiento de un sistema de gestión documental, adquirir conocimientos básicos sobre la documentación electrónica y administración electrónica.

- GESTIÓN DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –

El estudio de esta materia me ha permitido comprender que el objetivo de la Administración no debe ser otro que la búsqueda de la mejora continua y evaluación continua en los servicios prestados. Los ciudadanos deberían tener un alto nivel de satisfacción respecto a la vida pública.



METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

Previamente a elaborar el Trabajo Final de Carrera ha sido necesario conocer la normativa y los criterios de elaboración que regulan la realización del *Prácticum* en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas en la Universidad Politécnica de Valencia. La realización del Proyecto debe recoger las siguientes características:

- Encontrarse basado en problemas reales.
- Ser de aplicación práctica.
- Apoyarse en las asignaturas estudiadas durante la Diplomatura y relacionadas con la naturaleza de dicho trabajo.
- Estar relacionado con el trabajo de un profesional Diplomado en GAP.

La normativa obliga a realizar el Proyecto de forma individual sobre un tema previamente presentado ante la Comisión Coordinadora TFC y aceptado por esta.

El Proyecto supone un profundo análisis y reflexión sobre el tema en cuestión: la iniciativa legislativa popular. Para llevar a cabo este trabajo se ha dividido en fases el trabajo realizado.

1- ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ACTUAL.

Para realizar este análisis se ha procedido a una investigación bibliográfica consultando literatura especializada en la materia. Esto ha servido para conocer la situación actual.

Primeramente se han aclarado los conceptos básicos relacionados a la democracia y a la participación popular en la vida política. Estos conceptos son fundamentales para comprender el paradigma actual.

A continuación se ha efectuado una investigación jurídica, acerca de las normativas que regulan acerca del objeto de este proyecto.

La primera normativa analizada ha sido la normativa estatal 4/2006, reguladora de la iniciativa legislativa popular en España. El motivo con el que se ha realizado este análisis de esta norma es que la normativa estatal fue la primera en ser promulgada por la Ley 3/84 de 26 de marzo Siendo ésta a su vez, reformada posteriormente por la ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Posteriormente las comunidades autónomas fueron desarrollando sus propias normativas que mimetizaron la normativa estatal.

Seguidamente se ha estudiado la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana, analizando cada artículo y explicando cada fase dentro del proceso legislativo.

2- ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Para llevar a cabo esta fase del Proyecto ha sido necesaria la observación directamente de la información administrativa, buscando información de las experiencias pasadas en el Boletín oficial de la Comunidad Valenciana. Gracias a esta observación ha sido posible detectar los principales problemas prácticos reales acaecidos.

Por último, se ha consultado la opinión de expertos en la materia que abordan esta problemática con sus intervenciones en revistas especializadas, libros o artículos sobre esta materia.

3- PROPUESTAS DE MEJORA

En la realización de esta fase se ha realizado un ejercicio de derecho comparado. Se han analizado las diferentes normativas que existen acerca del objeto de este Proyecto, para encontrar aquellos artículos que supondrían una mejora para la normativa valenciana.

Como ha sido habitual en las anteriores fases, aquí también se ha realizado una investigación bibliográfica para encontrar la justificación de estas mejoras propuestas, de mano de juristas expertos en la materia. Consultando sus opiniones en artículos en revistas o literatura que versen sobre la materia.

Para finalizar he consultado fuentes de información primaria, como es mi director de Proyecto el Dr. Don Vicente Cabedo Mallof. Con quien he mantenido reuniones periódicas para que me guiara, ayudara y corrigiese los puntos desarrollados en este Proyecto. Además de recibir las directrices necesarias para la elaboración del mismo.





CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO.





LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La esencia de la democracia, no es otra, que la participación ciudadana en los asuntos públicos. La participación ciudadana se puede llevar a cabo de dos formas diferentes.

Por un lado, la participación ciudadana en los asuntos públicos se puede ejercer de manera directa. El profesor Luís Aguiar de Luque define la democracia directa de la siguiente forma: *“aquél régimen político en que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian al respecto a ellas de un modo personal e individualizado”*¹.

Se puede encontrar en la figura del ilustrado Jean-Jacques Rousseau el principal defensor de la democracia directa. Rousseau estimaba que el derecho de decisión es inalienable, ya que, para él, cada ciudadano tiene una parte alícuota de soberanía, es a un mismo tiempo súbdito y soberano en relación con la voluntad popular².

Por otro lado, la participación ciudadana en los asuntos públicos se puede ejercer de manera indirecta, es decir, a través de representantes. En el caso de España los representantes electos del pueblo serán elegidos libremente por los ciudadanos, en elecciones periódicas y a través de sufragio universal; tal y como, establece el artículo 23.1 de la Constitución española.

Se puede encontrar como defensores de la democracia indirecta o representativa a las figuras de Montesquieu, Sièyes o Condorcet, que defendieron la idea de que una minoría, elegida por el pueblo soberano, actuase en nombre de este, en la toma de decisiones políticas.

Respecto a la democracia indirecta o representativa Giovanni Sartori explica que *“la democracia indirecta, es decir representativa, no es únicamente una atenuación de la democracia directa; es también un correctivo. Una primera ventaja del gobierno representativo es que en un proceso político todo,*

¹ AGUIAR DE LUQUE, L. *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, p. 2.

² SILVA BASCUÑÁN, A. y SILVA GALLINATO, M. P. *Tratado de Derecho Constitucional: Principios estado y gobierno*, Jurídica de Chile, segundo edición, Santiago, 1997, p379.

entretejido por mediaciones, permite escapar de las radicalizaciones elementales de todo proceso realizado de manera directa. Y la segunda ventaja es que la participación ciudadana, ya no es una condición «sine qua non»; incluso, sin una participación total de los ciudadanos, la democracia representativa sigue subsistiendo como un sistema de control y limitación del poder. Lo que permite a la sociedad civil, entendida como sociedad prepolítica, como esfera autónoma y autosuficiente, desplegarse como tal. En suma, el gobierno representativo libera con fines extra políticos, de actividad económica o de otro tipo, el enorme conjunto de energías que la «polis» absorbía en la política»³

Se puede observar claramente un triunfo de la democracia representativa sobre la democracia directa. El contrato social propuesto por Rousseau presenta diferentes problemas.

Por un lado, encontramos problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, que por el grado de formación de la sociedad esta no puede decidir sobre diversos asuntos políticos.

Además la democracia directa plantea otros inconvenientes, como son: la posibilidad de manipulación de la población a la hora de tomar las decisiones sobre asuntos públicos, el peligro existente de que las decisiones respondan a las pasiones y a la espontaneidad de los asambleístas.

Ante este nuevo escenario, donde la democracia indirecta ha triunfado, se produce una división del pueblo en partidos políticos, donde estos, irán aumentando el monopolio ostentado en la toma de decisiones públicos por la clase política profesionalizada.

De esta forma, Loewenstein señala que *“en esta nueva situación el poder se organiza de forma triangular en el que participa el parlamento, el gobierno y el electorado, y para que la intervención de este tercer sujeto no quede limitada a la simple votación en las elecciones, se deben reforzar las nuevas técnicas de participación política”*⁴.

En esta situación, se observa, que la democracia representativa aparece como una consecuencia de la, cada vez mayor, complejidad de los asuntos públicos del estado moderno. Mientras tanto, la democracia directa, con participación activa de toda la población es una utopía, tan solo asumible, por las antiguas ciudades-estado.

Kelsen en su texto *«Esencia y valor de la democracia»* realiza serias reflexiones sobre la crisis de la democracia parlamentaria y representativa. El

³ SARTORI, G, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, p. 217.

⁴ LOEWENSTEIN, K, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 328.

autor se plantea la siguiente idea: salvar la democracia moderna obliga a profundizar en la democracia representativa, realmente existente, en un sentido participativo. De ahí, propuestas como la del referéndum constitucional, el referéndum legislativos y la iniciativa legislativa popular, que son medidas repetidamente replanteadas desde entonces y discutidas casi siempre que se reproduce en nuestras sociedades el “malestar democrático”.

El dilema que se plantea es el siguiente: no se puede volver a la democracia directa pero tampoco se puede considerar que las elecciones y el parlamento, representen exclusivamente la democracia correspondiente en las sociedades modernas del siglo XXI.

La propuesta que se sostiene para afrontar este dilema entiende que se debe mantener la democracia representativa e intentar profundizar en ella en un sentido participativo. Es ahora cuando aparecen las instituciones de democracia participativa.

Como respuesta a la voluntad de establecer vías de compatibilidad; entre la democracia representativa y la democracia directa aparecen las instituciones de democracia representativa, como son: iniciativa legislativa popular, referéndum y derecho de petición.

- La Iniciativa legislativa popular es una herramienta de participación, que permite a los ciudadanos, reuniendo una cierta cantidad de firmas, presentar proyectos de ley ante el Parlamento.
- El Derecho de petición es un derecho constitucionalmente reconocido a todas las personas para formular solicitudes respetuosas ante entidades públicas y a obtener de ellas repuestas en los términos imperiosamente establecidos.
- El Referéndum es un procedimiento jurídico a través cual se someterán a voto popular leyes o actos administrativos.

En un principio, estas instituciones fueron concebidas para resolver la lucha entre la democracia directa y la democracia representativa. Aunque estas instituciones de democracia participativa acaban siendo más una corrección de democracia representativa que una solución entre la democracia directa y la democracia representativa⁵. Por lo que, se les considerará instrumentos de democracia semidirecta.

⁵ ARANDA ALVAREZ, E. La nueva ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2006, núm. 78, septiembre-diciembre, p. 188

Estos instrumentos han sido objetos de debate, unas veces desde una argumentación contraria a las mismas instituciones, como:

- Para G. Jillnek, tanto la iniciativa legislativa popular como el referéndum suponen una limitación de las funciones del parlamento y desprenden una “desconfianza” ante la democracia representativa que hace que tengamos que verlos como instrumentos conservadores de entender la vida política⁶.
- Para Madison, la mejor forma de acabar con las “facciones”, que tanto daño hacen a la política, es entender la opinión pública, enunciada por los representantes del pueblo, más acorde con el bien común que si es pronunciada por el propio pueblo convocado⁷.

Por otro lado, se puede encontrar otros autores que expresan una opinión favorable a las instituciones de democracia participativa, como:

- Para Kelsen, la iniciativa legislativa popular es una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ideada para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa frente a los mismos⁸.
- Casado, consideraba que la iniciativa legislativa popular es un eslabón intermedio entre la democracia directa y el régimen parlamentario⁹.
- Aguiar de Luque, opinaba, que la democracia participativa no se propone plantear una alternativa al sistema representativo, pero tampoco complementarlo con unas puntuales instituciones de participación directa que rectifiquen los excesos del régimen parlamentario; se trataría de abrir unas vías alternativas de participación directa del ciudadano en procesos colectivos de decisión de muy heterogéneo ámbito, que sin renunciar a la dimensión utópica de la democracia directa, ni a la utilización de las instituciones de democracia semidirecta del constitucionalismo precedente, reduzcan de facto el monopolio ostentado en la toma de decisiones públicas por la clase política¹⁰.
- Zulima Sánchez, apuntaba, que el desencanto por la vida política conlleva la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones, siendo la iniciativa

⁶ JELLINEK, G. *Reforma y mutación constitucional*. CEPC. Madrid. 1993, p 86-87

⁷ MADISON, J. *El Federalista X*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998, p. 39

⁸ KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona. 1934. p. 65-66

⁹ CONTRERAS CASADO, J.M. Parlamento y participación directa de los ciudadanos. *Anuario Jurídico de la Rioja*. 1997, núm. 3, p. 11

¹⁰ AGUIAR DE LUQUE, L. op. cit. P.69

legislativa popular una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en materia concreta, o nuestra inquietud porque el tema no se aborde¹¹.

- Tudela, por su parte señala, que por su idiosincrasia, la iniciativa legislativa popular va a ser especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente provenientes de grupos no establecidos en el *status quo* político¹².
- Fernández Buey indica, que la iniciativa popular, pensada para corregir el vaciamiento y la falta de sensibilidad de los parlamentos ante asuntos públicos esenciales¹³.

La democracia semidirecta es aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de democracia representativa. Así pues, se consagra el derecho de la ciudadanía a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado¹⁴.

En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos, no para sustituir sino para complementar las instituciones democráticas representativas. En especial se busca evitar que el parlamento, adquiera la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicos de la formación del pueblo¹⁵.

La democracia participativa no es una alternativa, sino una modalidad suplementaria de la democracia representativa. Sartori plantea que la democracia participativa solo puede ser inoperativa (disuelta en grandes

¹¹ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía. *Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro, Generalitat de Catalunya*. 2006. [Consultado 15 06 13] en http://www.larioja.org/upload/documents/686354_RGDC_N_08-2009.La_iniciativa_legislativa_popular.pdf

¹² TUDELA ARANDA, J. Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías. *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, p. 97-98.

¹³ FERNÁNDEZ BUEY, F. *De la democracia participativa de la democracia participativa*. [consultado 12 04 13] en <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/28.pdf>

¹⁴ FAYT, C. *Derecho de político*. Tomo I. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1988, p. 73

¹⁵ MARTINEZ, M. *Derecho Constitucional Español*. Fundación Universidad San Pablo CEU. España. [consultado 12 04 13] en <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/28.pdf>

comunidades), elitista (ejercida por un pequeño número, y pues poco participativa), o por fin, en referéndum¹⁶.

Según Olmedo, la democracia participativa implica no solo la actitud individual del ciudadano, sino también para la organización de la colectividad para alcanzar finalidades concretas: mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción y mejor nivel de vida. La experiencia ha demostrado que los ciudadanos organizados son capaces de resolver por sí mismos muchos de los problemas que les atañen en la vida familiar y a su comunidad inmediata¹⁷.

No puede durar ninguna democracia auténtica si los ciudadanos son apáticos o indiferentes a los modos de gobierno: el compromiso y la participación en la vida pública y el apoyo de la sociedad civil son indispensables para la democracia¹⁸.

Kelsen hace referencia en sus obras a la iniciativa legislativa popular como unos de los mecanismos necesarios para la rehabilitación del parlamento. Kelsen promulgó una reforma en un sentido democratizador, partiendo de la base que el parlamentarismo es la única forma que puede plasmar una idea de la democracia dentro de la realidad social de su tiempo. Asumiendo que es imposible llevar a la práctica la democracia directa, por lo que es deseable intensificar sus elementos democráticos, potenciando una mayor participación de los ciudadanos, a través, de unas instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa popular y el incremento del control ciudadano sobre el mandato de sus representantes parlamentarios (posibilidad de revocación, limitación de inmunidad parlamentaria y supresión de la inviolabilidad)¹⁹.

Este instrumento de propuesta legislativa, la iniciativa legislativa popular, tiene una naturaleza, un funcionamiento y unos efectos bien diferenciados del referéndum. Esta institución puede ser considerada como un mecanismo de democracia participativa, tal y como, la doctrina italiana ha defendido esta categoría, actividades desarrolladas por los ciudadanos como individuos o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir en los asuntos públicos, sin traducirse directamente en actos jurídicos que concluyan un procedimiento²⁰. Estos instrumentos completan las instituciones de democracia representativa sin confrontar la decisión pública con la voluntad popular, ya que nunca tienen carácter decisorio y generalmente otorgan más protagonismo a los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

¹⁶ SARTORI, G. *¿Qué es la Democracia?*. Grupo Editorial Patria. México, 2000, p. 46

¹⁷ OLMEDO, R. *Democracia Electoral y Democracia Participativa*. IFE, México, 1992, p. 59

¹⁸ BASSIOUNI, C. *Democracia Principios y Realización*. Ed. Inter Parlamentaria. Suiza, 1998, p. 123

¹⁹ KELSEN, H. op. cit. p. 50 y siguientes.

²⁰ PIZZORUSSO, A. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal. *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 19, p. 88-94

Los mecanismos de democracia participativa pretenden incluir la máxima participación posible de los ciudadanos. Estos procedimientos implican institucionalizar o establecer vías jurídicas a una realidad en que las necesidades de regulación de los temas relevantes para que determinados colectivos se generen y lleguen al Parlamento frecuentemente mediante la presión y la actuación de los movimientos y organizaciones sociales.

La inclusión de estos mecanismos en la institución parlamentaria, sede del debate político y de la representación de la pluralidad de intereses de la sociedad, permite una integración de los intereses más grande y completo.

Es así como, la iniciativa legislativa popular va más allá de ser un instrumento de participación individual, a la manera clásica. Ya que también, o sobre todo, es un instrumento a través el cual los sectores afectados, organizados permanentemente o *ad hoc*, activan la aprobación de una normativa. Que tiene el apoyo de un sector de la población, necesario para que la iniciativa puede llegar al Parlamento.

En definitiva, se puede decir que en esta institución se juntan el hecho de ser la proyección de un derecho constitucional. Y el hecho de ser una institución de democracia participativa que permite articular la participación de los grupos y organizaciones sociales en el proceso de formación de la voluntad pública. De acuerdo con el artículo 9.2 CE.

La iniciativa legislativa popular se inserta de una manera natural en el sistema parlamentario y más concretamente en el procedimiento legislativo. Consiste en una forma más de impulsarlo, con unas peculiaridades y efectos propios. Pero sin que se plantee su compatibilidad con los mecanismos de democracia representativa, atendiendo a la supremacía del Parlamento y su plena competencia. Para decidir sobre la aprobación de un texto legislativo no resulte afectado.

Por lo que se puede deducir que la iniciativa legislativa popular constituye una institución de democracia participativa que incide sobre las reglas que rigen las actividades parlamentarias. Puesto que otorga a los ciudadanos el derecho a iniciar un procedimiento legislativo. La iniciativa legislativa popular está ideada para solucionar el vaciamiento y la falta de sensibilidad de los parlamentarios ante asuntos públicos esenciales.

Tras observar, de manera conceptual, en qué consisten los mecanismos de democracia participativa o semidirecta, con especial atención a la iniciativa legislativa popular, se pasará a observar la iniciativa legislativa popular en España. Se analizarán los antecedentes que han influido en la legislación española.

Como apunta Paloma Biglino, el modelo legislativo que predomina en Europa es aquel configurado por la Constitución suiza, el cual a su vez, se inspira en la Constitución francesa de 1793, donde la figura de la iniciativa legislativa popular se eleva al nivel de referéndum. En dicho modelo, la propuesta legislativa realizada por los ciudadanos será sometida a votación popular²¹

Por otro lado, encontramos el modelo español, influido por dos precedentes históricos que han determinado fuertemente su naturaleza. Estos son la Constitución italiana y la Constitución española de 1931. En el ordenamiento español la facultad otorgada a los ciudadanos tan solo consistiría en presentar una proposición legislativa ante la Cámara parlamentaria. Siendo esta, quien conservaría la capacidad de decisión en todo momento. Por lo que no consideraría a la iniciativa legislativa popular como un instrumento de democracia directa, sino semidirecta. Aquí se puede observar la principal diferencia entre el modelo predominante en Europa y el modelo instaurado en España.

Pese a que la capacidad de decisión recae en el Parlamento, no debe considerarse a la iniciativa legislativa popular una nueva forma evolucionada del derecho de petición. Encontramos en la doctrina italiana, que por las semejanzas que existen entre sendos ordenamientos, podemos extrapolar las reflexiones a nuestro modelo:

C. Lavagna afirma que, la iniciativa legislativa popular constituye un acto de impulso legislativo que obliga a los órganos a los que se dirige a tomarla a examen, al menos, deliberarlo. Por su lado el derecho de petición permite a los ciudadanos la facultad de llevar a cabo nuevas actividades propulsoras, que no determinan ningún efecto jurídico particular y revestidas, en la práctica de muy escasa eficacia²².

Quizás, como apunta Paloma Bligino, la correcta comprensión de la naturaleza de la figura en nuestro ordenamiento pueda alcanzarse si se considera a la misma como una proyección del derecho a la participación consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución española de 1978²³.

La misma autora señala, que la iniciativa legislativa popular constituye una institución de democracia participativa que incide sobre las reglas que disciplinan las actividades parlamentarias, ya que concede a los ciudadanos el derecho a iniciar el procedimiento legislativo.

²¹ BIGLINO, P. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal. *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 19, p.71

²² LAVAGNA, C. *istituzioni di Diritto Pubblico*. Editrici Torinese. Torino, 1996, p. 528-529

²³ BLIGINO, P. op. cit. p. 87

Las formas de participación de los ciudadanos en el desarrollo de las funciones públicas, se hagan a mitad de camino entre las propias de la democracia directa y los actos realizados por los órganos representativos. Y responden a un nuevo significado, más limitado pero más preciso, de la noción de participación. Esta se refiere a aquellas actividades desarrolladas por los ciudadanos en cuanto individuo o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir sobre la gestión de los poderes públicos. Sin que, por ello, las mismas se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyen un procedimiento.

Tratando la situación del Estado español se puede observar el peculiar régimen autonómico, donde uno de los motivos de su creación, fue la voluntad de acercar a los ciudadanos la toma de decisiones e incrementar la responsabilidad de los políticos ante los ciudadanos. Para evitar el distanciamiento entre representantes y representados, las instituciones de democracia participativa, desempeñan un papel de capital importancia. Por constituir un engranaje que faculta a los ciudadanos a involucrarse en los procesos de toma de decisiones.

De esta forma, los intereses sociales que no fuesen asumidos por el espectro de partidos políticos pueden acceder a las Cámaras legislativas gracias a la iniciativa legislativa popular.



NORMATIVA ESTATAL

La Constitución española de 1978 establece en su Preámbulo que la finalidad de dicho Texto es la consecución de una *democracia avanzada*; la idea de participación en nuestra Constitución se desprende en la formulación del Estado como social y democrático de Derecho. Ese compromiso con una democracia moderna y participativa, en opinión de Elviro Aranda “no es tan solo una buena y piadosa declaración, no olvidemos que el artículo 9.1 y 9.2 del mismo Texto se establece que los poderes públicos quedan vinculados por la Constitución y deben buscar como objetivo básico garantizar la convivencia democrática²⁴.”

El derecho a participar en la vida política queda reconocido a través del artículo 23.1CE:

“los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”

Según el profesor J. Marco Marco “*la realidad práctica ha supuesto una evidente priorización del segundo de ellos, la democracia representativa. Además, dicha preferencia se agudiza por el hecho de que los escasos mecanismos de democracia directa o participativa que nuestro ordenamiento jurídico regula están excesivamente constreñidos, dificultando sobremanera la efectividad de la participación ciudadana*”²⁵.

Por otro lado, se especifica en el artículo 87.3 CE la figura de la iniciativa legislativa popular:

“una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditativas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”

Para el profesor Solé Tura, “*la regulación constitucional combinaba adecuadamente la democracia directa con la representativa*”. Mientras que

²⁴ ARANDA ALVAREZ, E. La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista española de Derecho Constitucional*. Núm. 78, septiembre-diciembre 2006, p. 187-218

²⁵ MARCO MARCO, J. La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista general de Derecho Constitucional*. Núm. 8, 2009 p. 1-33

para el profesor Fraga Iribarne, en opinión manifestada también en la misma sede parlamentaria –El Congreso de los Diputados-, *“la inclusión en la Constitución de determinadas manifestaciones de democracia directa era una necesaria compensación de raíces profundamente populistas y democráticas”*²⁶.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Constitución:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Como señala el profesor Marco Marco, *“la iniciativa legislativa popular (...) su estricta regulación constitucional dificulta sobremanera su eficacia, convirtiéndola en un mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas (...) nuestro sistema puede alardear de contar con un mecanismo de participación directa de carácter extraordinario o excepcional, pero que en realidad, está sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace menos que impracticable”*²⁷.

Como se apuntaba en el anterior punto, la institución de la iniciativa legislativa popular, que se inspira en la Constitución de 1931 (artículo 66) y en la italiana de 1947 (artículo 71 y 121), otorga a los ciudadanos, cumpliendo ciertas condiciones, la facultad presentar proposiciones de Ley ante el Parlamento. Quien conserva en todo momento, sin ningún tipo de limitación, su capacidad de decisión. Como apunta el profesor Casado; quien es partidario de esa regulación y considera que la iniciativa legislativa popular siempre que concurren las condiciones exigidas para su ejercicio; debería llevar aparejada, ineludiblemente, bien la aprobación de lo solicitado, bien la celebración de una votación –referéndum- por parte del cuerpo electoral acerca de la aceptación o el rechazo de lo propuesto²⁸.

La institución de la iniciativa legislativa popular se desarrolla mediante la Ley orgánica 3/84, de 26 de marzo, siendo esta a su vez, reformada posteriormente por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo (en adelante LOILP).

La Constitución califica la participación política como un derecho fundamental, ya que lo sitúa en el Título I, Capítulo 2º. Por lo tanto, conlleva consigo una

²⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión de 6 de junio de 1978.

²⁷ MARCO MARCO, J. op. cit. p. 2

²⁸ CASADO PALLARÉS, J.M. *La iniciativa, el referéndum y el recall (tesis doctoral)*. Imprenta de Archivos. Madrid, 1928, p.8

especial protección jurisdiccional. Para el profesor Santamaría Pastor “*la participación ciudadana no es un derecho o libertad pública más, sino la auténtica vertiente subjetivada de toda la estructura democrática del Estado*”²⁹.

La iniciativa legislativa popular se nos presenta de manera bifronte. Por un lado, como una manifestación instrumental de un derecho fundamental –el de participación política- y por otro; y como consecuencia del anterior, se nos aparece como una concreción del carácter democrático del Estado³⁰.

A continuación se analizará las diferentes fases y trámites que un procedimiento de iniciativa legislativa popular debe superar, según lo establecido por en el marco normativo español.

En un primer momento se analizará la iniciación del procedimiento y admisión a trámite. El artículo 1 de la LOILP legitima para la ejecución de la iniciativa popular, es decir aquellos que pueden iniciar el procedimiento, a “*los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral*”. En los siguientes artículos se establece que será una comisión promotora, quien actuará como órgano legitimado para iniciar el procedimiento.

Herrero Lera apunta que “*pese a las numerosas atribuciones que tienen la comisión promotora, la Ley no establece una definición clara de su naturaleza jurídica, ni cuáles son los nexos y el tipo de relación que se establece entre sus miembros y el conjunto de ciudadanos que suscriben la iniciativa legislativa popular*”³¹.

Según lo establecido por el artículo 4 de la LOILP, el procedimiento se inicia a través de la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados de la documentación requerida por el artículo 3.2 LOILP.

Actualmente, tras la reforma de 2006, la documentación exigida ha visto reducido su número, pasando de tres a dos documentos, siendo los siguientes:

- Texto articulado de la proposición de ley, que irá precedido de una exposición motivada.
- Relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa. Dicha relación debe incluir los datos personales de todos ellos.

²⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Artículo 23, *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid, 1985, p.443

³⁰ ASTARLOA VILLENA, F. La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y realidad constitucional*. Centro de estudios Ramón Areces. Madrid. 1998, p. 282

³¹ HERRERO LERA, M. Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular. *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (arts. 81 a 96)*. Erdesa. Cortes Generales. Madrid, 1998, p.286

El tercer documento exigido por la Ley orgánica 3/84, y removido por la reforma de 2006 era una explicación detallada de las razones que, a juicio de los miembros de la comisión promotora, por las que aconsejaban la tramitación y posterior aprobación de la iniciativa presentada. La nueva regulación prevé la posibilidad de que una persona designada por la comisión promotora pueda participar en la tramitación parlamentaria.

La Mesa del Congreso tiene quince días para examinar la documentación que se le ha remitido y pronunciarse sobre su admisibilidad, tal y como establece el artículo 5.1 LOILP. A no ser, que los documentos establecidos en el artículo LOILP se presenten fuera de los períodos de sesiones, ante esta situación, el plazo comenzará con el siguiente plazo ordinario.

Las causas de inadmisibilidad vienen enumeradas en el artículo 5.2 LOILP. Habiendo sido reducidas tras la reforma de 2006. A continuación las causas de inadmisibilidad:

- a) Que verse sobre alguna de las materias excluidas por el artículo 87.3 CE y artículo 2 LOILP:
 - Las propias de Ley orgánica: relativas a derechos fundamentales y libertades públicas.
 - Estatutos de autonomía y régimen electoral
 - Naturaleza tributaria
 - Carácter internacional
 - Referentes a la Pregorrativa de Gracia
 - Planificación de la actividad económica general (artículo 131CE)
 - Ley de presupuestos generales del Estado (artículo 134.1CE)
 - Reforma de la Constitución (artículo 166CE)
- b) Que no se haya presentado la documentación requerida por el artículo 3.2 LOILP.
- c) Que el texto articulado presentado trate sobre materias manifiestamente diferentes y carentes de homogeneidad.
- d) La existencia de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto en el Congreso o el Senado.
- e) Que reproduzca otra iniciativa legislativa popular de contenido igual o substancialmente equivalente presentada en la legislatura en curso.

Anteriormente a la reforma de 2006 existía otra causa de inadmisibilidad: *“la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa popular”*.

Sobre las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, la profesora Biglino Campos opina que *“es menester considerar que los límites impuestos por la Constitución y la LOILP son ya de por sí suficientes (si no excesivos) para garantizar un uso adecuado y no abusivo de la institución. Por ello, la interpretación adecuada debería conducir a restringir dichas limitaciones ampliando con ella el ámbito de la iniciativa legislativa popular hasta el máximo que permita el ordenamiento jurídico. Operar de otra forma supondría, no ya restringir la eficacia de la institución, sino anularla casi por completo”*³².

También la profesora Biglino Campos indica que ante la inadmisibilidad, prescrita en el apartado C del citado artículo 5.2 LOILP, que *“la predisposición puede cumplir un eficaz papel positivo al evitar que los signatarios de la iniciativa popular, para apoyar un solo aspecto de la proposición, se vean obligados a aceptar temas que, sin embargo, no son de su agrado. Pero al mismo tiempo constituye, sin duda alguna, un peligro para los promotores de la iniciativa, en cuanto que los criterios para establecer si una proposición es internamente homogénea no son claramente determinables y puede fácilmente encubrir resoluciones discrecionales, tomadas en virtud de criterios políticos”*³³.

Como apuntaba García Martínez *“una proposición no de ley es una figura totalmente ajena al objeto del procedimiento legislativo que no tiene carácter normativo, no existiendo en consecuencia razón válida para que su aprobación por una Cámara puede impedir una iniciativa cuyo objeto de la proposición no de ley y el de la iniciativa legislativa popular, la finalidad divergente de las dos instituciones tendría que conducir a un tratamiento diferenciado y sin interferencias”*³⁴.

Una vez presentada toda la documentación y analizada por la Mesa de la Cámara. Esta, emitirá la resolución admitiendo o no la iniciativa legislativa popular. El ejercicio de la iniciativa legislativa popular se encuentra protegido por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Tal y como establece el artículo 6 LOILP, si tal iniciativa no fuere admitida en consideración por la Mesa del Congreso de los Diputados. Como apunta la profesora Paloma Biglino Campos, *“además de constituir una proyección del derecho de participación políticas directa, la iniciativa legislativa popular se encuentra relacionada con el derecho de petición, que la Constitución ampara en su artículo 29”*³⁵.

³² BIGLINO CAMPOS, P. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 46. 1985, p. 289-307

³³ BIGLINO CAMPOS, P. op. cit.

³⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A. La iniciativa legislativa popular. *V Jornada de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 275

³⁵ BIGLINO CAMPOS, P. op. cit.

El artículo 6 de la LOILP comenta las consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional ante el recurso de amparo, presentado por la comisión promotora a causa de la inadmisión del procedimiento por parte de la Mesa del Congreso. Si dicho procedimiento no incurriese en ninguna causa de inadmisión, el procedimiento seguirá su curso, pasando a la recogida de firmas y su acreditación. Si por el contrario el procedimiento sí incurriese en alguna causa de inadmisión, la comisión promotora deberá decidir si retira la propuesta o si la mantiene, efectuando los cambios pertinentes.

La Ley que regula el Tribunal Constitucional en su artículo 41 establece la posibilidad de presentar ante él, un recurso de amparo con la intención de proteger los derechos y libertades reconocidos entre los artículos 14 al 19 de la Constitución. Además el artículo 42 de la misma ley afirma que las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridas dentro del plazo de tres meses. Desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras sean firmes.

Si la resolución fuere positiva se pasaría a la siguiente fase del procedimiento: la recogida de firmas.

El número de firmas requeridas viene establecido, tanto por la Constitución en su artículo 187.3, como por el artículo 3 LOILP: 500.000 firmas. Según Camps se trata *“de un número demasiado elevado que refleja la desconfianza de las fuerzas parlamentarias en una democracia fuertemente participativa”*³⁶.

El plazo marcado por la recogida de firmas que estaba establecido por la antigua Ley de 1984 era de seis meses, prorrogable en tres meses por causa justificada. Tras la reforma de 2006 el plazo se amplió a nueve meses, manteniendo tres meses de prórroga por causa justificada.

La recogida de firmas se realiza mediante un soporte adecuado, se recogen a través de pliegos, presentados en papel oficial y deberán estar debidamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En dicho pliegos, deberá constar el texto de la proposición. Y por parte del firmante los pliegos deberán contar con la siguiente información: su firma, nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y el municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

En el artículo 7.4 LOILP incorpora la posibilidad de realizar la recogida de firmas con ayuda de las nuevas tecnologías: la firma electrónica. Tudela apunta al respecto que *“las nuevas tecnologías permiten hacer porosa y permeable la*

³⁶ CAMPS, F. *Iniciativa legislativa popular*. Mediterrània. Barcelona, 1997, p. 32

*acción política (...) se trataría de utilizar las ventajas derivadas de desarrollo de las nuevas tecnologías para reforzar la iniciativa legislativa popular*³⁷.

Corresponde a un notario, un secretario judicial o el secretario municipal de la localidad del censo donde se encuentra inscrito el firmante realizar la autenticación de firmas. La Ley facilita la posibilidad de que un fedatario, designado por la comisión promotora, realice la autenticación de firmas, junto a los anteriormente nombrados.

Una vez realizado este proceso, se deberá presentarse los pliegos y las firmas electrónicas a la Junta Electoral Central, que los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para su comprobación.

Si el procedimiento ha cumplido con todos los requerimientos, pasará al Congreso de los Diputados. Se iniciará la tercera fase: la tramitación parlamentaria. Con la posibilidad de que la comisión promotora reciba una compensación económica. Si el procedimiento no hubiera cumplido con los requisitos, este finalizaría aquí.

El artículo 15 LOILP establece que si el procedimiento alcanza la fase de tramitación parlamentaria la comisión promotora podrá resarcirse de los gastos realizados en la difusión de la proposición y recogida de firmas. Dicha compensación económica no podrá superar 300.000 euros, anteriormente a la reforma de 2006, la cantidad era de 30.000.000 de pesetas. Para producirse la compensación será necesario que la comisión promotora justifique debidamente los gastos.

El primer paso dentro de la fase de tramitación parlamentaria sería la publicación del texto en el Boletín Oficial del Estado para ser, posteriormente, incluido en el Orden del día del Pleno. Desde la reforma de 2006, se establece un plazo máximo de seis meses para incorporar el texto a la Orden del día.

Posteriormente es sometido a la toma en consideración por parte del Congreso de los Diputados. El artículo 13.2 LOILP establece que la tramitación se deje en manos de los Reglamentos de las Cámaras, que podrían permitir el que un miembro de la comisión promotora defienda la proposición de ley. Pérez Sola afirma que *“la posibilidad de permitir la comparecencia ante el Pleno de algún*

³⁷ TUDELA ARANDA, J. Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías. *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornada Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Asamblea de Madrid. Madrid, 2002, p. 110-113

*miembro de la comisión promotora, contribuiría en gran medida a la defensa de la propuesta*³⁸.

Sobre la defensa de la iniciativa legislativa popular en la Cámara por parte de la comisión promotora, Punset Blanco escribió: *“en primer lugar, la iniciativa legislativa es una facultad consistente solamente en la presentación de proposiciones de ley. Lo dice la Constitución misma en el artículo 87.3. Ahora bien, es cierto que la presentación de una proposición produce como efecto la puesta en marcha vinculante para la Asamblea del procedimiento legislativo (...) Pero en segundo lugar, esta vinculación no alcanza más que a la fase introductoria de tal procedimiento, que se abre con el ejercicio de la iniciativa y se cierra en el caso de las proposiciones válidamente suscritas acudieran directamente a la fase constitutiva o centra, no solo suplantaría la voluntad de la Cámara, que es quien, mediante un Reglamento, ha de articular la tramitación de las proposiciones (artículo 89.1) , sino que además otorgaría a los órganos o sujetos dotados de iniciativa una potestad legislativa no les corresponde (artículo 66.2) (...) por todo ello, y en tercer lugar, el trámite de la toma en consideración, sobre resultar perfectamente constitucional (...) lo es también cuando no perjudica de ninguna manera el ejercicio del derecho de iniciativa que la Constitución reconoce, puesto que no condiciona la presentación de proposiciones, sino que se limita a operar como un requisito de procedibilidad de las mismas, libremente apreciada, eso sí, por la Cámara*³⁹

Ante la exigencia, por parte del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 13 LOILP, de que la iniciativa legislativa popular deba someterse al consentimiento del Pleno del Congreso de los Diputados, hay autores que muestran abiertamente su crítica.

El profesor Santamaría opina que *“rechazar «a limine», sin debate, y como si se tratase de una iniciativa descabellada e irresponsable, una proposición de esta naturaleza, es un agravio gratuito infringido a una masa de electores concienciados. Ningún grupo político sensato osaría desairar de esta forma a quinientos mil, o más, votantes; que pueden desnivelar la balanza en unas elecciones generales discutidas por márgenes escasos: una fórmula de democracia directa como la que contemplamos no puede subordinarse en su instrumentación a la libre decisión del órgano por la excelencia de la democracia representativa*⁴⁰.

³⁸ PÉREZ SOLA, N. Algunas propuestas para la reforma de la Ley orgánica de iniciativa legislativa popular. V Jornada de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 602-613

³⁹ PUNSET BLANCO, R. Fase introductoria del procedimiento legislativo. *Revista de Estudios políticos*. Núm. 22. 1981, p.216

⁴⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. op. cit. p. 1265

Por su parte Lapuerta Quintero expresó que *“la iniciativa legislativa popular da lugar a proposiciones que, por un lado, tienen la virtud de haber nacido fuera de la Cámara, y, por otro, están avaladas por, al menos 500.000 firmas. Estas dos circunstancias conllevan a nuestro entender, la consiguiente omisión del trámite de toma en consideración”*⁴¹.

Si el procedimiento supera la toma en consideración por parte de la Cámara se abre el debate sobre el mismo. García Martínez opina que *“la llamada iniciativa legislativa popular es ciertamente un acto de iniciativa, pero no propiamente legislativa puesto que la presentación de la proposición, superados los trámites iniciales, no pone en marcha el procedimiento legislativo; es evidente que la iniciativa legislativa popular obliga al Congreso a dar una respuesta sobre la misma, pero esta respuesta puede perfectamente ser la negativa de la Cámara a considerar aquella iniciativa y el procedimiento legislativo, que no llegara a iniciarse”*⁴².

La comisión promotora podrá retirar una iniciativa legislativa popular, siempre y cuando, esta retirada, se efectúe antes de la toma en consideración, tal y como reza el artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Siendo necesario el acuerdo del Pleno de la Cámara su el procedimiento ha sido tomado en consideración.

El profesor Francisco Astarloa indica que *“la falta de arraigo en nuestro país y su práctica ha sido, como puede apreciarse, mínima. Los motivos pueden ser de diversa naturaleza: desde el desinterés generalizado por la «cosa pública», excepto quizá en su aspecto económico y las materias tributarias están excluidas de la iniciativa popular hasta las propias trabas impuestas por la Constitución y LOILP”*⁴³

⁴¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 79, sesión de 29 de noviembre de 1983

⁴² GARCÍA MARTÍNEZ, M^ªA. La iniciativa legislativa popular. V *Jornada de Derecho Parlamentario: el procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 286-287

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, J. op. cit. p. 314



NORMATIVA AUTONÓMICA

Todas las comunidades autónomas han desarrollado legislativamente la iniciativa legislativa popular, en su gran mayoría, lo han hecho siguiendo la regulación que establece la LOILP prevista en el artículo 87.3 de la Constitución. Más allá de la adaptación del número de firmas y las materias excluidas, las innovaciones se han referido principalmente a la tramitación parlamentaria de estas iniciativas, previéndose en algunos casos la posibilidad de que representantes de la comisión promotora de la iniciativa puedan presentarla ante la Cámara⁴⁴.

Paloma Biglino apunta que “... el proceso de elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía culminado en España hace poco tiempo, siguió una orientación casi unánime por lo que se refiere a la figura que estamos analizando (iniciativa legislativa popular) (...) todas las regulaciones realizadas son muy similares entre si y, a su vez, en su conjunto, siguen de cerca el modelo que figura en el artículo 87.3 de la Constitución”⁴⁵.

Para el profesor Marcos Marcos “el problema radica, además en que la mayor parte de la legislación autonómica sobre la materia (iniciativa legislativa popular) mimetizó el texto estatal de 1984, incurriendo, por tanto, en sus mismos defectos y recelos. Lo cierto es que el alto nivel de exigencia de dichas leyes dificulta lo que ellas mismas pretenden o dicen pretender: establecer las condiciones para que puedan llegar al Parlamento aquellas iniciativas populares que sean complementarias de las iniciativas promovidas por los partidos políticos”⁴⁶.

La Comunidad Valenciana prevé la figura de la iniciativa legislativa popular en el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que establece lo siguiente:

“la iniciativa legislativa de Les Corts se ejercerá por los grupos parlamentarios y por los Diputados y Diputadas en la forma que determine el Reglamento de Les Corts. También podrá ser ejercida a través de la iniciativa popular en la forma que se regule

⁴⁴ LARIOS PATERNA, M^a J. Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas. *Revista catalana de derecho público*. Núm. 37. Barcelona, diciembre 2008, p. 5

⁴⁵ BIGLINO CAMPOS, P. op. cit. p. 295

⁴⁶ MARCOS MARCOS, J. op. cit. 3

por Ley y en los términos previstos en el Reglamento de Les Corts”.

Como apunta el profesor Vicente Cabedo, “...la iniciativa legislativa de Les Corts se ejercerá por los grupos parlamentarios, por los Diputados y Diputadas y a través de la iniciativa popular: ello concuerda con el punto primero de este artículo que prescribe que la iniciativa legislativa corresponde únicamente a Les Corts y al Consell. Al incardinar o subsimir la iniciativa popular en la iniciativa legislativa de Les Corts se está subordinando la democracia participativa a la democracia representativa”⁴⁷.

Por su parte el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 62.1, señala que:

“la iniciativa legislativa popular corresponde a los Diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno. También corresponde, en los términos establecidos por las leyes de Cataluña, a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular, y a los órganos representativos de los entes supramunicipales de carácter territorial que establece el presente Estatuto”

Se puede observar en este precepto, que al contrario que el valenciano, sitúa al mismo nivel las diversas iniciativas legislativas.

La iniciativa legislativa queda regulado en el marco legislativo de la Comunidad Valenciana por la Ley 5/93, que a continuación se analizará.

La Ley 5/93 establece en su artículo 1 quienes tienen capacidad para iniciar el proceso legislativo frente a Les Corts.

“...que los ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política...”

Ya en el artículo 5.2 se prescribe como se iniciará el procedimiento a través de una comisión promotora de entre tres a cinco personas, elegidas, por y entre, un mínimo de diez personas firmantes.

El artículo 2 de la Ley 5/93 reza lo siguiente:

“la iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas como mínimo por las firmas de cincuenta mil firmas, autenticadas en la forma que determine esta Ley”

⁴⁷ CABEDO MALLOL, V. La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. la necesaria reforma de su legislación. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, p. 458

Dicha cantidad de firmas vendría a representar el 1.5% aproximadamente de los electores valencianos (tres millones quinientos mil electores aproximadamente). Como apunta el profesor Cabedo, *“es un porcentaje de electores muy elevado si lo comparamos con el de otras comunidades autónomas. Solamente Aragón, Cantabria, Extremadura, La Rioja, País Vasco, y Navarra superarían este porcentaje”*⁴⁸.

Cabe resaltar el caso de la Comunidad de Extremadura que es la única comunidad autónoma que fija en su Estatuto el tanto por cien de firmas acreditadas necesarias, establecido en el 5% del censo electoral (artículo 23.2). El resto de comunidades autónomas establece una cantidad fija de firmas acreditadas para avalar una iniciativa legislativa popular. Estas cantidades fijas oscilan entre las 6.000 firmas que fija la Ley riojana 2/1985 y las 50.000 de la Ley de Madrid.

Por lo que respecta a las materias excluidas, estas quedan recogidas en el artículo 3 de la ley valenciana.

“Quedan excluidas de la iniciativas legislativas popular las siguientes materias:

- 1. Aquellas que hagan referencia al Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la organización de la misma.*
- 2. Las que afecten a la organización institucional de la Generalitat, prevista en el Título II del Estatuto de autonomía.*
- 3. Las de naturaleza tributaria y presupuestarias.*
- 4. Las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunidad*
- 5. Todas aquellas cuyas competencias legislativas que no correspondan a Les Corts o supongan una reforma del Estatuto.*

Por lo que respecta a las materias excluidas contenidas en el Título I del Estatuto son las siguientes:

- Organización territorial
- Simbología de la Comunidad Valenciana: La Bandera
- Materia lingüística: idiomas oficiales valenciano y castellano

La totalidad de las comunidades autónomas han fijado en sus respectivas leyes las siguientes materias excluidas de la iniciativa popular:

⁴⁸ CABEDO MALLOL, V. op. cit. p. 467

- Las que se refieren a su organización territorial
- Las que no sean competencia exclusiva autonómica
- Las de naturaleza presupuestaria y tributaria
- Las referidas a la planificación general de la comunidad autónoma
- Las que se refieren a su organización institucional

Se podría nombrar otras materias excluidas de iniciativa popular como: los derechos fundamentales y libertades públicas (Leyes Asturias y Cantabria); el régimen electoral (Leyes de Cantabria, Islas Baleares, La Rioja y el País Vasco); o la reforma del estatuto de autonomía (Leyes de Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja y el País Vasco). A colación con la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía, cabe destacar que la Ley catalana prevé que los ciudadanos catalanes pueden proponer una reforma de su Estatuto, propuesta que debe estar respaldada por 300.000 firmas acreditadas (artículo 222.1 y 223.1 del Estatuto de Cataluña).

Las bases de la iniciativa legislativa en la Comunidad Valenciana se asientan en el Título II de la Ley 5/93. En su artículo 5 describe el inicio del procedimiento.

“5.1 el procedimiento se iniciará con la presentación ante la Mesa de les Corts, a través del registro de entrada, de un escrito que contendrá:

- a. El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos.*
- b. Una memoria con una exposición detallada de las razones que aconsejan, según los firmantes, que Les Corts tramiten aprueben la proposición de Ley.*

Como se ha observado en el capítulo anterior, la norma estatal ha suprimido la presentación de la memoria tras la reforma de 2006. Sustituyéndola por la posibilidad de que la comisión promotora intervenga durante la tramitación parlamentaria.

Es en el artículo 7 donde se establece el trámite de admisión de la iniciativa:

“corresponde a la Mesa de Les Corts admitir o no a trámite las iniciativas legislativas presentadas en el plazo de veinte días, después del examen de la documentación admitida”.

A continuación, en el apartado 7.2, se encuentran expuestas las causas de inadmisión:

- a. Que tenga por objeto algunas de las materias citadas en el artículo 3.*

- b. *Que falte alguno de los requisitos citados en el artículo 5. No obstante, si se tratara de un defecto reparable, La Mesa de Les Corts lo notificará a la comisión promotora para que lo subsane en el plazo de un mes.*
- c. *Que exista previamente en Les Corts un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia objeto de la iniciativa legislativa popular.*

Si la proposición de iniciativa legislativa popular entrará en Les Corts con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se admitirá como enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, de acuerdo con lo previsto en los artículos 107 y siguientes del Reglamento de Les Corts.

- d. *Que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.*
- e. *Que reproduzca otra iniciativa legislativa popular de idéntico o equivalente contenido, presentada durante la legislatura vigente.*

Respecto al apartado “c” el profesor Marco Marco opina que se trata de una *“alternativa bien intencionada pero poco meditada”*, ya que, *“sería tan sencillo como permitir que diez ciudadanos de la Comunidad Valenciana presentar constantemente iniciativas legislativas populares sobre materias –eso sí, no vedadas- que estén siendo tramitadas por Les Corts, para que la Mesa se viera obligada, de conformidad con este precepto, a remitirlas a la Comisión correspondientes para que se incluyeran como enmiendas –parciales, por supuesto- a los textos en tramitación”*⁴⁹.

Ya en el artículo 8.2 de la Ley valenciana se explica, que si la iniciativa legislativa popular no incurre en ninguna causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 8, el procedimiento continuará el trámite. Por el contrario, si se encontrará alguna irregularidad, La Mesa de Les Corts se le concederá un plazo de un mes a la comisión promotora para retirar la iniciativa legislativa popular, o bien, para continuar haciendo las correcciones pertinentes.

Una vez admitida a trámite la proposición de ley por La Mesa Electoral de la Comunidad Valenciana y a las oficinas del censo electoral para garantizarse el procedimiento de recogida de firmas. La comisión promotora dispondrá de cuatro meses para la entrega de los pliegos a la Junta Electoral, plazo que se prevé ampliable en dos meses por causas justificadas. La Mesa de Les Corts considerará la iniciativa caducada si en el plazo establecido, y la prorroga si procediese, no hayan sido presentadas las firmas recogidas.

⁴⁹ MARCO MARCO, J. op. cit. p. 14

Cabe destacar que la duración de la campaña de recogida de firmas difiere de una comunidad a otra. De esta forma, las comunidades de Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja y Madrid son de tres meses. Y en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia y País Vasco el plazo es de cuatro meses. Un plazo de seis meses tienen las comunidades de Andalucía, Aragón, Extremadura, Murcia y Navarra. Y por último, se encuentra en el caso estatal y de Castilla y León un plazo de nueve meses. Algunas de estas legislaciones permiten a las proposiciones la opción de prorrogarse ante causas justificadas y otras no permiten su prórroga.

La recogida de firmas se realizara mediante un soporte en papel de oficio, sellado y numerado por la Junta Electoral Central, los pliegos. Que serán presentados por la comisión promotora a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, y que esta, devolverá a la comisión promotora, sellados y numerados, en plazo de diez días. Así lo establece el artículo 10.

Las firmas recogidas en los ya mencionados pliegos recogerán la siguiente información; prescrita en el artículo 11.2:

“Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, números del documento nacional de identidad y el municipio donde figura inscrito en el censo electoral”.

Las firmas tendrán que ser autenticadas, por Notario, Cónsul o Secretario del ayuntamiento correspondiente al elector, tal y como se indica el artículo 11.3. EL artículo 12 contempla la posibilidad de que la autenticación se lleve a cabo por los fedatarios especiales designados por la comisión promotora.

Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral, esta, se dispondrá a comprobar y al recuento de las firmas. Este recuento no podrá prolongarse más de acuerdo al artículo 15.

Lo siguiente sería la tramitación parlamentaria recogida en el Título III de la Ley 5/93.

La normativa aplicable queda recogida en el artículo 17:

“La tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular se regirá por lo dispuesto en el Reglamento de Les Corts, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de este Título y de esta Ley”.

El actual Reglamento de Les Corts, respecto a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, expone lo siguiente a través del artículo 126:

1. *Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular podrán ser ejercidas atendiendo a lo preceptuado en la Ley 5/93, de 27 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.*
2. *Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular serán examinadas por La Mesa de Les Corts a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior para las proposiciones de ley, retomando dicho procedimiento desde su toma en consideración y exceptuando el trámite de presentación al Pleno al no existir posibilidad reglamentaria de comparecencia de los proponentes.*

Aquí se puede observar una diferencia respecto a la legislación estatal, en la cual tras la reforma efectuada por la Ley 4/2006 mediante el artículo 13.2, donde prevé que una persona designada por la comisión promotora puede participar en la defensa de la proposición.

Cabe destacar que en el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Catalán indica, que el debate de la totalidad de una proposición de ley de iniciativa popular se inicia con la presentación de un miembro de la comisión promotora. A diferencia de lo que ocurre en la Ley Valenciana. En opinión del Dr. Cabedo “*no favorece a esta institución de democracia semidirecta*”⁵⁰. Esta intervención de la comisión promotora no se limita al momento del debate de totalidad, ya que, si la proposición de ley no es rechazada y continúa su tramitación, la Comisión parlamentaria correspondiente «puede oír a las personas que representan a la comisión promotora» (artículo 14.2 de la Ley 1/2006). Hay que añadir que, en cualquier momento, durante la tramitación parlamentaria La Mesa del Parlamento Catalán prevé que una persona en representación de la comisión promotora pueda presentar, en el debate final en el Pleno la proposición definitiva del texto de la Comisión Parlamentaria, que se ha de someter a votación (artículo 112.1).

También hay que destacar que las legislaciones de las comunidades autónomas de Aragón, Canarias e Islas Baleares son otras que también aceptan la defensa de la proposición de ley, en el debate plenario de toma en consideración, por parte de un miembro de la comisión promotora. Por su parte, La Comunidad de Galicia es más flexible, permitiendo que esta defensa de la iniciativa popular pueda realizarse tanto por un miembro de la comisión promotora, como por uno de los firmantes de la misma (artículo 12 de la Ley gallega 1/1988).

⁵⁰ CABEDO MALLOL, V. op. cit. p. 471

Llegados a este punto, la Junta Electoral enviará a la Mesa de Les Corts la publicación que será ordenada en el Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana. Y más tarde, enviado a trámite reglamentario. El Gobierno valenciano recibirá de La Mesa de Les Corts la proposición para que sea tomada en consideración o no por el Ejecutivo, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Si en el plazo de treinta días el Gobierno valenciano no expresase su disconformidad a la tramitación, la proposición se incluirá en el Orden del Día del Pleno de Les Corts para su toma en consideración, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley valenciana.

Ya que, la Ley no prevé la posibilidad de que algún miembro de la comisión promotora participe o intervenga durante el trámite parlamentario, el artículo 19 reza lo siguiente:

“El debate se iniciará mediante la lectura de la documentación presentada por la comisión promotora a la cual se refiere el apartado 1, b), del artículo 5 de esta ley.”

La documentación a la que se refiere este artículo cuando hace referencia al artículo 5.1b, no es otra que:

“memoria con una exposición detallada de las razones que aconsejan, según los firmantes, que las Cortes Valencianas tramiten y aprueben la proposición de ley”

Dicha documentación ha sido eliminada de la legislación estatal, sustituyéndola por la posibilidad de que un miembro de la comisión promotora participe en la tramitación parlamentaria.

La capacidad de la iniciativa legislativa popular en el caso de disolución de Les Corts queda recogida en la Ley valenciana, a través del artículo 20, que reza lo siguiente:

“La iniciativa legislativa popular que esté en tramitación en las Cortes Valencianas no decaerá si éstas se disuelven. La Mesa del nuevo Parlamento ordenará reiniciar el trámite parlamentario a partir de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1 de esta ley”.

Para el profesor Marco Marco, esto es *“un aspecto positivo –y más favorable frente a otras proposiciones de ley- de la legislación sobre la materia, es que la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras no decaerá al disolverse esta. Es posible que su procedimiento, a juicio de La Mesa de la Cámara, se retrotraiga a un trámite anterior, pero en*

*ningún caso hasta el punto de tener que presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido las firmas exigidas, lo que supondría un esfuerzo similar al de Sísifo*⁵¹.

Por último cabría destacar el artículo 4.

“Compensación de gastos.

1. Las Cortes Valencianas compensarán a la comisión promotora de los gastos, debidamente justificados, de la difusión de la proposición de ley y de la recogida de firmas, si se toma en consideración.

2. La compensación no excederá, en ningún caso, de 2.000.000 de pesetas. Esta cantidad podrá ser actualizada por las Cortes Valencianas en cada legislatura”.

Que difiere del artículo 15 LOILP del Estado. Que establece que el Estado resarcirá económicamente a la comisión promotora por los gastos realizados en la difusión de las propuestas y la recogida de firmas. Aunque la iniciativa no supere la toma en consideración.

⁵¹ MARCO MARCO, J, op. cit. p. 27



CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA VALENCIANA EN LA PRÁCTICA





INTRODUCCIÓN

En este capítulo, se analizará los diferentes problemas que se han encontrado las comisiones promotoras a la hora de tramitar las propuestas de ley por iniciativa legislativa popular. Como ya se ha comentado en el capítulo anterior, en la Comunidad Valenciana se han tramitado nueve proposiciones de iniciativa legislativa popular desde que se aprobó la Ley 5/93.

Legislaturas	Tramitada	Caducada	No admitido a tramite	Rechazo toma en consideración	TOTAL
L -VIII (6/11-hoy)	0	0	0	0	0
L -VII (6/07-6/11)	1	1	1	1	4
L - VI (6/03 - 6/07)	0	1	1	0	2
L - V (8/99 - 6/03)	0	1	1	1	3
TOTAL	1	3	3	2	9

Tabla 1. La ILP en la CV. Fuente elaboración propia. Datos www.cortsvalecianas.es



Gráfica 1: ILP en la CV. Fuente: elaboración propia. Datos: www.cortsvalecianas.es

De estas nueve proposiciones de ley, solamente ha sido una la que se ha aprobado tramitándose como Ley. Se trata de la proposición de ley de protección a la maternidad. Esta propuesta fue publicada el 24 de abril de 2008 en el Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana (en adelante BOCV). Dicha proposición, fue elevada a La Mesa de Les Corts el día 27 de febrero de 2008. Posteriormente los servicios jurídicos de Les Corts concluyeron que esta proposición no incurría en ninguna de las causas de inadmisibilidad contempladas en el artículo 7.2 de la Ley 5/93, de 27 de diciembre.

La Mesa de Les Corts adoptó el siguiente acuerdo:

- 1- Admitir a trámite la iniciativa legislativa popular.
- 2- Notificar el acuerdo a la Junta de Síndics y a la comisión promotora y efectuar la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Les Corts. El plazo de cuatro meses para la recogida de firmas se iniciará al día siguiente al de la notificación del presente acuerdo a la comisión promotora.
- 3- Remitir seguidamente el expediente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y a las oficinas del censo electoral a los efectos previstos en el artículo 9.2 de la Ley 5/1993.

Cabe destacar que a la iniciativa legislativa popular de protección a la maternidad, se le presentó una enmienda a la totalidad por parte del Grupo Parlamentario Popular, publicado en el BOCV nº 150, de 15 de mayo de 2009. Por lo que, aun tratándose de una iniciativa legislativa popular, habría perdido su esencia popular al haberse visto sustituido su texto por un texto alternativo.

Finalmente esta propuesta legislativa fue aprobada por el Pleno de Les Corts, el 25 de junio de 2009, convirtiéndose en la primera iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.

A continuación, se analizarán las otras nueve iniciativas legislativas populares promovidas en la Comunidad Valenciana, que por diferentes motivos no han conseguido convertirse en ley. Los siguientes apartados de este capítulo tratarán, por un lado, los requisitos que se han convertido en impedimentos para las comisiones promotoras a la hora de presentar iniciativas legislativas populares. Y por otro lado, las dificultades que han encontrado en el propio sistema que han imposibilitado la aprobación de iniciativas legislativas populares.

PRINCIPALES DIFICULTADES PRODUCIDAS POR LOS REQUISITOS DE LA NORMA

Como ya se ha dicho, de las nueve iniciativas legislativas populares impulsadas en la Comunidad Valenciana desde la entrada en vigor de la Ley 5/93, tan solo una ha conseguido convertirse en ley. De las restantes ocho, tres han decaído por caducidad. A continuación se analizarán con más detalle estas tres iniciativas legislativas populares.

Durante la VIII legislatura de la Comunidad Valenciana, se presentó la siguiente iniciativa: proposición de ley, de compensación del cheque bebé en la Comunidad Valenciana.

El 18 de enero de 2008 se elevó a La Mesa de Les Corts esta iniciativa popular cumpliendo con los requisitos contemplado en el artículo 5 de la Ley 5/93. La propuesta de iniciativa popular presentada tiene por objeto «regular un instrumento de compensación autonómico para los nacimientos o adopción de hijos durante el ejercicio 2007 que no fueron beneficiarios de las ayudas estatales establecidas a tal fin».

En relación con esta propuesta, los servicios jurídicos de Les Corts emitieron un informe que concluía que dicha propuesta no incurría en ninguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en el artículo 7.2 de la Ley 5/93.

La Mesa de Les Corts adoptó el siguiente acuerdo:

- 1- Admitir a trámite la iniciativa legislativa popular.
- 2- Notificar el acuerdo a la Junta de Sindics y a la comisión promotora y efectuar la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Les Corts. El plazo de cuatro meses para la recogida de firmas se iniciará al día siguiente al de la notificación del presente acuerdo a la comisión promotora.
- 3- Remitir seguidamente el expediente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y a las oficinas del censo electoral a los efectos previstos en el artículo 9.2 de la Ley 5/1993.

Finalmente la propuesta de iniciativa legislativa popular presentada por D. Juan García Sentandreu y otras nueve personas en Les Corts en fecha 18 de enero de 2008 no prosperó debido a la falta de apoyo social. Ya que no puedo reunir

el número mínimo de 50.000 firmas acreditadas durante los cuatro meses que establece el artículo 2 de la Ley 5/93.

La siguiente iniciativa legislativa popular que decayó por caducidad se encuentra en la VI legislatura. Concretamente se trata de la proposición de ley de modificación del apartado 1.b del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de ordenación del comercio y superficies comerciales.

Siguiendo los requisitos formales establecidos en el artículo 5.1 de la Ley 5/93 la comisión promotora, elevó a La Mesa de Les Corts el 31 de marzo de 2006, la ya citada iniciativa popular.

En relación con dicha propuesta de iniciativa legislativa se emitió un informe por los Servicios Jurídicos de Les Corts. En el cual se concluyó que no concurre causa legal de inadmisibilidad de la propuesta de iniciativa legislativa popular presentada. Y que procedía la admisión a trámite de dicha propuesta y a realizar las actuaciones subsiguientes prevista en la Ley 5/93.

Del mismo modo que en la anterior iniciativa, La Mesa de Les Corts adoptó el siguiente acuerdo:

- 1- Admitir a trámite la iniciativa legislativa popular.
- 2- Notificar el acuerdo a la Junta de Síndics y a la comisión promotora y efectuar la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Les Corts. El plazo de cuatro meses para la recogida de firmas se iniciará al día siguiente al de la notificación del presente acuerdo a la comisión promotora.
- 3- Remitir seguidamente el expediente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y a las oficinas del censo electoral a los efectos previstos en el artículo 9.2 de la Ley 5/1993.

Finalmente la propuesta de iniciativa legislativa popular presentada en Les Corts en fecha 31 de marzo de 2006 por D. Francisco Campos Cabezuela y otras nueve personas fue declarada como caducada. Ya que no consiguió ser respaldada como mínimo por 50.000 firmas acreditadas tal y como establece el artículo 2 de la Ley 5/93-

La caducidad de la iniciativa quedó publicada en el BOCV nº 248 el 29 de diciembre de 2006, emitiendo el siguiente comunicado:

“MESA DE LAS CORTES VALENCIANAS

La Mesa de las Cortes Valencianas, en la reunión celebrada el día 19 de diciembre de 2006, ha tenido conocimiento del escrito presentado por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, con relación a la proposición de ley de modificación del apartado 1.b del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de ordenación del comercio y superficies comerciales, presentada por la comisión promotora de la Iniciativa Legislativa Popular, mediante el que se remite la certificación que acredita que, transcurrido el plazo concedido a dicha comisión promotora para la recogida de firmas y efectuado el recuento de estas en acto público el día 15 de diciembre de 2006, no se ha superado el requisito mínimo de las 50.000 firmas necesarias.

En este sentido, la Mesa de las Cortes Valencianas ha acordado declarar la caducidad de la iniciativa referida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9, apartado 4, de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.

Palau de les Corts Valencianes

Valencia, 19 de diciembre de 2006

El presidente,

Julio de España Moya

El secretario primero”

La tercera, y primera en orden cronológico, iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana que no consiguió su propósito de convertirse en ley por declararse su caducidad fue la proposición de ley de iniciativa popular de los derechos de la familia.

El día 4 de junio de 2001 fue publicado en el BOCV nº 101 siguiendo los requisitos formales establecidos por el artículo 5.1 de la Ley 5/93. La comisión promotora, formada por 10 valencianos que gocen de la condición y derechos contemplados en el artículo 1 y no incurran en ninguna de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad que señala la Ley Electoral Valenciana para los Diputados. Quienes presentaron ante La Mesa del Congreso la ya citada propuesta legislativa.

En relación con dicha propuesta de iniciativa popular legislativa se emitió un informe por los Servicios Jurídicos de Les Corts. En el cual se concluyó que no concurre causa legal de inadmisibilidad de la propuesta de iniciativa legislativa

popular presentada. Por lo que procedía la admisión a trámite dicha propuesta y a realizar las actuaciones subsiguientes previstas en la Ley 5/93.

Del mismo modo que en las anteriores iniciativas, La Mesa de Les Corts adoptó el siguiente acuerdo:

- 1- Admitir a trámite la iniciativa legislativa popular.
- 2- Notificar el acuerdo a la Junta de Síndics y a la comisión promotora y efectuar la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Les Corts. El plazo de cuatro meses para la recogida de firmas se iniciará al día siguiente al de la notificación del presente acuerdo a la comisión promotora.
- 3- Remitir seguidamente el expediente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y a las oficinas del censo electoral a los efectos previstos en el artículo 9.2 de la Ley 5/1993

Finalmente esta iniciativa legislativa popular también fue declarada caducada por no reunir las 50.000 firmas acreditativas que se establecen en el artículo 2 de la ley 5/1993.

La caducidad de la iniciativa quedó publicada en el BOCV nº 153 el 27 de mayo de 2002, emitiendo el siguiente comunicado:

“MESA DE LAS CORTES VALENCIANAS

La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión celebrada el día 7 de mayo de 2002, ha tenido conocimiento del escrito presentado por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana (RE número 38.434), en relación con la Proposición de ley de iniciativa popular de los derechos de la familia, presentada por la comisión promotora de la Iniciativa Legislativa Popular, mediante el que remite certificación acreditativa de haber transcurrido el plazo concedido a la referida comisión promotora para la recogida de firmas, sin que se hayan entregado las mismas ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.

En este sentido, la Mesa de las Cortes Valencianas ha acordado declarar la caducidad de la iniciativa referida de conformidad con lo establecido en el artículo 9, apartado 4, de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.

Palau de les Corts Valencianes,

Valencia, 7 de mayo de 2002

La presidenta,

Marcela Miró Pérez”

Se puede observar, que casi un tercio (3/9) de las iniciativas legislativas populares, presentadas hasta el día de hoy en la Comunidad Valenciana, no han podido prosperar. Y por consiguiente, convertirse en ley, debido a los requisitos exigidos a el pueblo valenciano establecidos en la Ley 5/93. Concretamente se observa que el principal problema es el elevado número de firmas exigido por la Ley en su artículo 2, concretamente 50.000 firmas acreditadas y validadas. Otro problema relacionado con la recogida de las firmas y que también afecta a la comisión promotora es el plazo de cuatro meses establecido por el artículo 9.3 de la Ley. Prorrogable en otros dos meses adicionales, si los solicitase la comisión promotora y La Mesa de Les Corts apreciase que concurre causa justificada.

Por un lado, el mínimo de 50.000 firmas acreditadas y validadas, exigidas por la Ley es muy elevado. Como ya se comentó en el último apartado del capítulo anterior: normativa legislativa, la Comunidad tendría aproximadamente tres millones quinientos mil electores, es decir, tres millones y medio de firmantes potenciales. Representando la cantidad absoluta de firmas de un modo porcentual de 1.5% de la población electoral de la Comunidad Valenciana.

Este porcentaje firmas exigidas en la Comunidad Valenciana es similar al exigido en ámbito estatal. Observando el caso de la Comunidad de Canarias, comunidad donde mayor es el número de iniciativas populares se han presentado (31 hasta la fecha). Se puede apreciar que el número de firmas exigidas por el artículo 3 de la Ley 10/86, de 11 de diciembre, es de 15.000 firmas acreditadas. Con un censo electoral de aproximadamente 1.600.000 electores, resulta un porcentaje de 0.95% aproximadamente.

Por su parte, Cataluña, tras la reforma de su Ley de iniciativa legislativa popular, ha pasado de exigir 65.000 a 50.000 firmas acreditadas. Teniendo en cuenta que Cataluña cuenta con un censo electoral de 5.200.000 aproximadamente, la cifra porcentual de firmas requeridas ha pasado de 1.25% a 0.95%. Una sensible disminución teniendo en cuenta que la mayoría de comunidades autónomas están barajando porcentajes entre el 1-2%, exceptuando el caso de Extremadura donde su Ley específica que se necesita un 5%.

Andalucía también es una de las autonomías que ha reducido el número de firmas exigidas en los últimos tiempos. La antigua Ley 5/88 exigía un mínimo de 75.000 firmas acreditadas y la actual Ley 8/2011 exige un mínimo de 40.000

firmas acreditadas. Dejando el valor porcentual casi en la mitad al haber pasado de 1.20% aproximado a un 0.64%.

Comunidades	nº firmas	población censo electoral	Firmas (%)
Extremadura	45.000	882.868	5,10
La Rioja	6.000	231.169	2,60
Cantabria	10.000	464.906	2,15
País Vasco	30.000	1.713.555	1,75
España	500.000	32.265.204	1,55
Aragón	15.000	985.621	1,52
C Valenciana	50.000	3.487.168	1,43
Baleares	10.000	725.056	1,38
C y la Mancha	20.000	1.540.783	1,30
Asturias	10.000	888.474	1,13
Madrid	50.000	4.535.058	1,10
Navarra	5.000	471.129	1,06
C y León	21.000	2.019.903	1,04
Murcia	10.000	983.911	1,02
Canarias	15.000	1.482.150	1,01
Cataluña	50.000	5.240.007	0,95
Galicia	15.000	2.299.184	0,65
Andalucía	40.000	6.214.729	0,64

Tabla 2: Firmas exigidas por las ILP. Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de <http://noticias.juridicas.com/> y <http://www.ine.es/>

Por otro lado, Cataluña ha dado un paso más allá, ya que no solo ha disminuido el porcentaje necesario de electores. Sino que ha ampliado el espectro de ciudadanos que pueden apoyar una iniciativa legislativa popular, mediante el artículo 2 de su Ley 1/2006, que reza lo siguiente:

“Personas legitimadas.

1. Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular las personas que tienen la condición política de catalanes, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Cataluña, y no están privadas de los derechos políticos.

2. Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:

a. *Tener la nacionalidad española.*

b. *Ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza.*

c. *Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería.*”

El requisito numérico es uno de los elementos más importantes de la regulación de la figura puesto que un número excesivo puede determinar su impracticabilidad.

El jurista Carles Viver Pi-Sunyer afirma que la institución de la iniciativa legislativa popular en la comunidad autónoma deberá requerir un mínimo de firmas adecuado a la población de la comunidad en cuestión. Es decir que no lo haga impracticable ni que se excesivamente reducido pues impediría el ejercicio del derecho.⁵²

Por su parte, Rubio Llorente señala que por el elevado número de firmas, la exclusión de las materias que deban ser objeto de ley orgánica y el protagonismo de los partidos políticos es muy improbable la utilización de esta vía democrática⁵³.

Al respecto también se refiere el profesor Marco Marco, que “*la cifra de firmas exigida es elevada, especialmente si consideramos que muchas de las materias que mayor interés puede despertar en los ciudadanos están excluidas de la iniciativa legislativa popular*”⁵⁴.

A nivel estatal, que cuenta con un porcentaje similar de firmas exigidas, ha habido intentos de reducir el número requerido de firmas. En la Comisión de Constitución del Senado, el Senador Xirinacs Damians pidió que se rebajara a 100.000 el número de firmas exigidas para presentar una iniciativa legislativa popular, al considerar que 500.000 firmas “*es una barbaridad, una cosa difícilísima y entra dentro del capítulo de las dificultades que suelen poner los políticos a la democracia directa*”. Como es obvio, la propuesta del Senador Xirinacs fue rechazada⁵⁵.

En relación a la recogida del número exigido de firmas, está el plazo máximo permitido. En la Comunidad Valenciana se establece un plazo mayor que

⁵² VIVER PI.SUNYER, C. El procedimiento legislativo en el ordenamiento catalán. *Revista Jurídica de Catalunya*. Barcelona, 1981, p.105

⁵³ RUBIO LLORENTE, F. El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid, 1993, p. 297

⁵⁴ MARCO MARCO, J. op. cit. p. 18

⁵⁵ XIRINACS DAMIANS, L. M. Trabajos Parlamentarios (2ª edición). *Tomo III, Madrid, Cortes Generales*. Madrid, 1989, p. 3866-3869.

muchas de las otras comunidades autónomas. Excepto que las comunidades de Andalucía, Aragón, Extremadura, Murcia y Navarra que tienen un plazo de seis meses y en el ámbito estatal como en la Castilla y León que tienen nueve meses de plazo de recogida de firmas.

Es obvio, que un mayor plazo de recogida de firmas aumentaría la posibilidad de la comisión promotora de cumplir con el requisito de obtener el número mínimo exigido de firmas.

Además de las dificultades ya mencionadas, de número exigido de firmas, poco abanico de población y la duración de los plazos. Cabría mencionar un problema más a los que encuentra la comisión promotora en la Comunidad Valenciana a la hora de proponer una iniciativa legislativa popular. Este problema sería la falta de modernización de la Ley 5/93 al no incluir la posibilidad de uso de la firma electrónica.

Las últimas reformas de leyes reguladoras de iniciativa legislativa popular, incluyen la posibilidad de que puedan recogerse las firmas mediante el uso de las nuevas tecnologías, en este caso la firma electrónica. Por el ejemplo la Ley estatal en su artículo 7.4 LOILP, como la Ley catalana en su Disposición Adicional 1ª de la Ley 1/2006 del Parlamento catalán.

Al respecto, Tudela ha afirmado, que de manera general, las nuevas tecnologías *“permiten hacer porosa y permeable la acción política”* y, en concreto, respecto a la iniciativa legislativa popular, que se *“trataría de utilizar las ventajas derivadas del desarrollo de las nuevas tecnologías para reformar la iniciativa legislativa popular”*⁵⁶.

⁵⁶ TUDELA ARANDA, J. op. cit. p. 110

PRINCIPALES BARRERAS DEL PROPIO SISTEMA

Este apartado se centrará en las iniciativas legislativas populares de la Comunidad Valenciana, que no alcanzaron su objetivo de convertirse en ley debido a las barreras impuestas por el propio sistema. Alrededor de dos tercios de las propuestas populares (5/9) se han visto malogradas por culpa de los problemas que el propio sistema ha creado.

A continuación se analizará cada una de estas cinco propuestas populares.

Durante la V legislatura de la Comunidad Valenciana se presentó una proposición de Ley, de la Academia del Idioma Valenciano, en modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua.

El 6 de marzo de 2001, la Mesa de Les Corts acordó que, respecto a las causas de inadmisibilidad expuestas en el artículo 7.2 de la Ley 5/93, había incurrido en una de las causas de inadmisibilidad comprendida en el artículo 3. Concretamente en el apartado 1 de dicho artículo, que expone lo siguiente:

“Aquellas que hagan referencia al título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la organización territorial de la misma”.

En el contenido el Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, está incluido el artículo 7 donde se establece que:

"1. Los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y usarlos.

2. La Generalitat Valenciana garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.

3. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.

4. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano.

5. La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y en la enseñanza.

6. Mediante ley se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad”.

En el BOCV nº 92 fue publicado que esta iniciativa legislativa popular fue declarada no admitida a trámite.

Durante la VI legislatura se publicó en el BOCV 105 el día 3 de mayo de 2005 la proposición de ley, Acadèmia de la Llengua Valenciana, en modificación de la Ley de creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Esta nueva iniciativa fue considerada por los servicios jurídicos de Les Corts determinaron que incurría en causa de inadmisibilidad, por causas especificadas en el artículo 7.2 de la Ley 5/93. Se puede observar que esta iniciativa legislativa popular versa sobre la misma materia que la anteriormente analizada. Por lo cual, ambas propuestas legislativas incurren en las mismas causas de inadmisibilidad, afectando al Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Durante la VII legislatura, el 15 de febrero de 2011, se presentó la siguiente propuesta de ley, por la que se establezca el efecto extinto de la deuda correspondiente al préstamo hipotecario concertado para adquisición de un inmueble, como consecuencia de la dación en pago a la entidad acreedora del inmueble adquirido.

Se elevó a la Mesa de Les Corts el expediente tramitado en relación con la propuesta de iniciativa legislativa popular presentada por el D. Alejandro Escribano Sanmartín y otras dieciséis personas en Les Corts en fecha 14 de marzo de 2011.

En fecha de 23 de marzo de 2011 con carácter previo al trámite de ratificación de la iniciativa ante el letrado mayor, y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por artículo 5.2 de la Ley 5/93. Se requirió por el letrado mayor a los firmantes de dicha propuesta para que procedieran a subsanar las deficiencias formales advertidas en la solicitud presentada. Dicha subsanación se efectuó mediante escrito presentado en fecha 24 de marzo de 2011.

Posteriormente, hay que señalar que concurre la causa de inadmisibilidad regulada por el artículo 7.2a, esto es:

“Que tenga por objeto alguna de las materias citadas en el artículo 3 de esta Ley”

El artículo 3 en su apartado 5 dispone que:

“Quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

5. *Todas aquellas cuya competencia legislativa no corresponda a Les Corts, o supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.”*

Les Corts no tienen competencia legislativa en la materia que se regula en la propuesta de iniciativa legislativa popular presentada.

Finalmente, el acuerdo de La Mesa de Les Corts sobre la no admisión a trámite de esta iniciativa legislativa popular, fue hecho público en el BOCV 309 de fecha 3 de junio de 2011.

Durante la VIII legislatura, también se presentó una iniciativa legislativa popular que tampoco pudo prosperar. Pero esta vez fue por una causa diferente a las hasta ahora analizadas.

El 15 de junio de 2011, se publicó la propuesta de ley, que tenía por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y a la creación de una red pública valenciana de escuelas infantiles en el BOCV nº1.

Dentro del plazo concebido, se efectuó la recogida de un número de firmas válidas superior a 50.000 en apoyo a dicha proposición. Tal y como queda acreditado mediante el certificado que le fue solicitado por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y fue expedido por la Oficina del Censo Electoral de Valencia.

Una vez superado la autenticación de la firmas, dicha propuesta continuo el procedimiento ya descrito, para convertirse en ley.

Finalmente, la proposición de ley que tienen por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública valenciana de escuelas infantiles, fue rechazada su toma en consideración por criterio desfavorable al Consell.

Por último, durante la V legislatura se presentó una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, reguladora del proceso de ordenación y protección de l'Horta de Valencia como espacio protegido. Publicada en el BOCV nº 110 el 28 de agosto de 2001.

El Pleno de Les Corts, en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2001, no tomó en consideración esta proposición de ley de iniciativa popular.

Esta proposición no correspondía con el criterio del Consell que argumentó que obedecía a un propósito que coincidía con uno de los objetivos de acción política del Gobierno Valenciano: la protección de la Huerta Valenciana como espacio que alberga acreditados valores ambientales, culturales e históricos, constituyendo una de las señas de identidad más característica de la amplia porción del territorio de la Comunidad que forma el Área Metropolitana de Valencia, y que está sometida a presiones que ponen en grave riesgo su posibilidad de permanencia.

La Ley 11/94, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, así como la adaptación del correspondiente instrumento de ordenación y protección, todo ello dentro de unos plazos específicos.

A criterio del Consell esta iniciativa legislativa popular presentaba algunas deficiencias que impedirían ser un instrumento adecuado para su propio objetivo, en caso de que hubiera sido aprobado como ley.

Para el Gobierno valenciano el planteamiento general de la proposición de ley resultaba inadecuado para la protección y sostenimiento de la Huerta. Y además era incongruente incluso con las premisas que parten los propios promotores de la iniciativa.

Por lo tanto, esta última iniciativa legislativa popular, fue rechazada en su toma en consideración por mantener un criterio contrario al Consell.

En este apartado, donde se analiza aquellas iniciativas populares que no pudieron cumplir su objetivo por no poder superar las barreras que dicta la Ley 5/93.

Se puede observar que de estas cinco iniciativas, tres incurrieron en causas de inadmisibilidad. Como ya se ha explicado en el capítulo anterior, las causas de inadmisión son las siguientes:

- a) *Que tenga por objeto algunas de las materias citadas en el artículo 3.*
- b) *Que falte alguno de los requisitos citados en el artículo 5. No obstante, si se tratara de un defecto reparable, la Mesa de las Cortes Valencianas lo notificará a la comisión promotora para que lo subsane en el plazo de un mes.*
- c) *Que exista previamente en las Cortes Valencianas un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia objeto de la iniciativa legislativa popular.*

Si la proposición de iniciativa popular entrará en las Cortes Valencianas con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se admitirá como enmienda de la ley de que se trate, de acuerdo con lo previsto en los artículos 107 y siguientes del Reglamento de las Cortes Valencianas.

- d) *Que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.*
- e) *Que reproduzca otra iniciativa legislativa popular de idéntico o equivalente contenido, presentada durante la legislatura vigente.*

Las dos primeras incurrieron en la causa de inadmisión descrita en el apartado “a”. Estas materias son las siguientes:

1. *Aquellas que hagan referencia al título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la organización territorial de la misma.*
2. *Las que afecten a la organización institucional de la Generalidad, prevista en el título II del Estatuto de Autonomía.*
3. *Las de naturaleza tributaria y presupuestaria.*
4. *Las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunidad.*
5. *Todas aquellas cuya competencia legislativa no corresponda a las Cortes Valencianas, o supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.*

Dos de estas iniciativas tenían como objeto cuestiones idiomáticas, las cuales se encuentran recogidas en el Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en concreto en el artículo 7 del Estatuto.

Estas causas de inadmisibilidad, en las que incurrieron sendas iniciativas legislativas populares, obedecen más a motivos políticos, que a motivos técnicos. De esta forma, la normativa valenciana, no permite posibilidad alguna a los ciudadanos de la Comunidad Valenciana a tomar partido en temas relacionados con su identidad.

La otra iniciativa legislativa popular presentada en la Comunidad Valenciana que incurrió en alguna de las causas de inadmisibilidad, arriba detalladas, concretamente en el apartado 5 del artículo 3 de la Ley 5/93. La iniciativa tenía como objeto una materia ajena a las competencias asumidas por la Comunidad Valenciana.

Parece obvio que las materias, que su legislación no corresponde a Les Corts, incurran en causa de inadmisibilidad. Ya que la iniciativa legislativa popular se debería presentar ante el órgano legislativo correspondiente, por ejemplo Las Cortes Generales de Madrid o el Parlamento Europeo.

Debido al escaso arraigo que ha tenido esta figura legislativa, no se puede encontrar otras dificultades que hayan evitado que alguna iniciativa legislativa popular hubiera conseguido su objetivo de convertirse en ley. Aun así, se puede observar otras causas de inadmisibilidad que podrían ejercer de barrera para la práctica de esta figura legislativa, concretamente las siguientes:

- a) *Que exista previamente en las Cortes Valencianas un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia objeto de la iniciativa legislativa popular.*

- b) Que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.*
- c) Que reproduzca otra iniciativa legislativa popular de idéntico o equivalente contenido, presentada durante la legislatura vigente.*

Ya que por el momento no han sido un impedimento que hayan encontrado las comisiones promotoras en la práctica, a la hora de presentar alguna de las iniciativas legislativas populares. Se aplazara el tratamiento de estas causas de inadmisibilidad en el siguiente capítulo: propuestas de mejora.

Para finalizar, las otras dos iniciativas populares que se han analizado en este apartado no alcanzaron la aprobación como ley, aun habiendo superado la criba de causas de inadmisibilidad. Y posteriormente habiendo recibido el apoyo necesario por parte de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana superando el requisito mínimo de las 50.000 firmas acreditadas. El Gobierno valenciano desestimo tomar en consideración a estas propuestas de ley promovidas por los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.

Si bien la toma en consideración es común a todas las proposiciones de ley, al no utilizarse un criterio distinto no se tiene en cuenta la legitimidad directa de una iniciativa nacida del propio titular de la soberanía nacional.

FALTA DE AYUDA DESDE LA ADMINISTRACIÓN

Para terminar con las dificultades, que se encuentran las comisiones promotoras a la hora de presentar una iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana. Se apuntará a la falta de apoyo que muestra la legislatura valenciana para con la iniciativa legislativa popular.

A la hora de iniciar la tramitación de una iniciativa popular, la comisión promotora se encuentra desamparada. Les Corts no proveen ningún tipo de asesoramiento jurídico a la comisión promotora. Es obvio, que si las comisiones promotoras recibieran asesoramiento jurídico por parte de la Administración ayudaría de gran forma a no incurrir en causas de inadmisibilidad. También ayudaría a resolver problemas que pudieran surgir a la hora de cumplir con los requisitos formales.

El asesoramiento jurídico también ayudaría en gran medida a la hora de redactar el texto articulado o evitar incurrir en algunas de las causas de inadmisibilidad como la falta de homogeneidad por ejemplo.

En este sentido, habría que destacar el caso catalán. Una de las novedades que se recoge en la Ley 1/2006, reguladora de la iniciativa legislativa popular en Cataluña, es precisamente la posibilidad de que los ciudadanos que quisieran iniciar una iniciativa legislativa popular puede acudir al cuerpo técnico del Parlament. De esta forma puede recibir asesoramiento para la redacción del texto articulado y el cumplimiento de todos los requisitos formales. Siendo recogido en el artículo 5.2 que reza lo siguiente:

“5.2. Los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales.”

La profesora Larios Paterna indica que *“Sobre este particular, debe destacarse que la ley catalana introduce la obligación de los servicios jurídicos de la Cámara de asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales (art. 5.2 Ley 1/2006), asesoramiento que puede tener gran importancia en la práctica y puede evitar inadmisiones por el menor desconocimiento de conceptos o materias del ámbito jurídico del que puedan adolecer en ocasiones los promotores de la iniciativa”*⁵⁷.

⁵⁷ LARIOS PATERNA, M. J. op. cit. p. 10

Por otro lado, otro factor que puede perjudicar las prácticas de la iniciativa popular se encuentra en la compensación económica. La Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular establece en su artículo 4 lo siguiente:

“Compensación de gastos.

1. Las Cortes Valencianas compensarán a la comisión promotora de los gastos, debidamente justificados, de la difusión de la proposición de ley y de la recogida de firmas, si se toma en consideración.

2. La compensación no excederá, en ningún caso, de 2.000.000 de pesetas. Esta cantidad podrá ser actualizada por las Cortes Valencianas en cada legislatura.”

Aunque el preámbulo de esta misma Ley supedita a la condición de que la iniciativa popular en cuestión sea tomada en consideración por parte de Les Corts.

De esta forma aquellas iniciativas populares que habiendo cumpliendo todos los requisitos para su tramitación. Y posteriormente habiendo recabado todos los apoyos necesarios de los ciudadanos, a través de firmas validadas, pero que sean rechazadas en su toma en consideración por Les Corts; no percibirían compensación alguna.

El profesor Cabedo al respecto indica que *“la argumentación de la no modificación del momento en que la comisión promotora tiene derecho a una compensación por gastos reveló la desconfianza hacia la participación ciudadana en el proceso legislativo”*⁵⁸.

Por su parte la profesora Larios Paterna comenta que *“debe criticarse el condicionamiento previsto en algunos Parlamentos para la concesión de tal retribución económica a que la propuesta sea tomada en consideración”*⁵⁹.

Una vez más, cabe resaltar el caso catalán. Ya que prevé en su legislación que la comisión promotora pueda recibir anticipos en la fase de recogida de firmas. Esto queda recogida en el artículo 17 de la Ley 1/2006 que a continuación se transcribe:

“Artículo 17 Otorgamiento de anticipo

El Parlamento puede acordar el otorgamiento de un anticipo no superior a 3.000 euros para cubrir los primeros gastos de la

⁵⁸ CABEDO MALLOL, V. op. cit. p. 473

⁵⁹ LARIOS PATERNA, M. J. op. cit. p. 14

recogida de firmas a petición de la comisión promotora, que debe justificar su destinación”.

Sobre esta cuestión la profesora Larios Paterna apunta que “*lo que trata de evitar que por falta de disponibilidad de fondos no pueda ejercerse tal institución participativa al requerir ésta medios personales y materiales para su ejecución (...) El carácter puramente político de la decisión en ese trámite no debería utilizarse como criterio jurídico para permitir el resarcimiento de los gastos a los ciudadanos u organizaciones que han realizado una actividad participativa*”⁶⁰.

⁶⁰ LARIOS PATERNA, M.J. op. cit. p. 14





CAPÍTULO IV: PROPUESTAS DE MEJORA





INTRODUCCIÓN

Como se ha venido explicando, la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana es una figura legislativa que ha tenido poco calado entre la sociedad. Desde la creación en 1993 de la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular, tan solo se han presentado nueve iniciativas populares. Además, cabría añadir, que de las diez iniciativas presentadas, tan solo una se ha convertido en ley, como ya se ha explicado en el capítulo anterior.

A continuación se va a exponer una serie de propuestas de mejora que podría dinamizar la actual figura de la iniciativa legislativa popular. Estas propuestas de mejora las podemos encontrar en las legislaciones de otras comunidades autónomas, que han ido reformando su Ley para poder acercar el mundo de la política a la sociedad y hacer partícipe de esta última de la *res publica*.



CAMBIO DE LOS REQUISITOS

REDUCCIÓN DE FIRMA REQUERIDA

En primer lugar, se abordará el tema de los requisitos exigidos a la sociedad por parte de las instituciones para la presentación de una iniciativa legislativa popular. Estos requisitos quedan expuestos en el artículo 2 de la Ley 5/93:

“Artículo 2. Requisitos de la iniciativa legislativa popular.

La iniciativa legislativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas como mínimo por las firmas de 50.000 electores, autenticadas en la forma que determina esta ley.”

Como ya se ha comentado, las legislaciones autonómicas han copiado en gran medida a la legislación, como apuntaba el profesor Marco Marco que *“el problema radica, además en que la mayor parte de la legislación autonómica sobre la materia (iniciativa legislativa popular) mimetizo el texto estatal de 1984, incurriendo, por tanto, en sus mismos defectos y recelos. Lo cierto es que el alto nivel de exigencia de dichas leyes dificulta lo que ellas mismas pretenden o dicen pretender: establecer las condiciones para que puedan llegar al Parlamento aquellas iniciativas populares que sean complementarias de las iniciativas promovidas por los partidos políticos”*⁶¹

Y dado que la legislación autonómica ha mimetizado a la legislación estatal. Y esta última estableció, en su artículo 3 de la Ley 4/2006, que el requisito mínimo de 500.000 acreditadas. Un número que según Camps se trata *“de un número demasiado elevado que refleja la desconfianza de las fuerzas parlamentarias en una democracia fuertemente participativa”*⁶².

Como se ha podido constatar en el capítulo anterior, de las nueve iniciativas legislativas populares, tres han sido declaradas caducas. Esto representa un porcentaje muy elevado de iniciativas fallidas.

Pese a que la Comunidad Valenciana tiene un porcentaje de firmas que se situaría en la media española, en comparación con otras comunidades

⁶¹ MARCO MARCO, J. op. cit. p. 3

⁶² CAMPS, F. *Iniciativa legislativa popular*. Mediterrània. Barcelona, 1997, p. 32

autónomas y el estado, todavía se le puede tildar de elevado. Ya que exige 1.45% de firmas de sus electores.

Dado que la cuestión de las firmas es un problema que afecta en general a todas las legislaciones, ha habido varias comunidades autónomas que ya han comenzado a tomar medidas al respecto. Concretamente han sido las comunidades de Cataluña, Andalucía, Navarra y Castilla y León las que han empezado a tomar medidas.

Por ello las medidas que este Trabajo propone están basadas en las modificaciones que se han producido en otras comunidades, haciendo un ejercicio de derecho comparado.

En primer lugar, una primera medida sería reducir el número de firmas exigido por la legislación valenciana en el artículo 2, es de 50.000 firmas validadas.

Se pueden encontrar en otras autonomías casos en que su legislación ha intentado reducir la problemática de recabar un mínimo de firmas demasiado elevado.

Recientemente encontramos en la Comunidad Foral de Navarra que su Ley 3/85, reguladora de la iniciativa legislativa popular, ha sido reformada por la Ley 14/2012. En dicha norma se puede observar un cambio en el requisito del número de firmas exigido. Aunque en este caso no se refiere a un número absoluto de firmas exigido, sino a una cantidad porcentual mínima exigida. De las 7.000 firmas exigidas por su antigua Ley, las cuales representaban aproximadamente un 1.5% de la población (aproximadamente 470.000 de población de censo electoral). Hoy su norma exige un 1% de la población, lo que arrojaría una cantidad absoluta de firmas alrededor de las 5.000.

“Artículo 3

- 1. La iniciativa legislativa popular se ejercerá mediante la presentación de proposiciones de ley foral suscritas por las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa mediante registro en el Parlamento y que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 1 de esta Ley Foral.”*

Otro ejemplo reciente se puede encontrar en la Comunidad de Castilla y León. Este caso es similar al caso navarro. En el antiguo artículo 2 de la Ley 4/2001 se exigía un mínimo de 25.000. Esta cantidad de firmas representaba aproximadamente un 1.22% de la población del censo electoral (algo superior a 2.000.000). Tras la reforma que introdujo la Ley 3/2012, esta cantidad quedo

establecida en un 1% de la población del censo electoral, que significaría un total de firmas alrededor de 21.000 aproximadamente.

“Artículo 2

La iniciativa legislativa popular se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa de las Cortes de Castilla y León de una proposición de ley suscrita por las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes, correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el uno por ciento del respectivo censo provincial, y que reúnan los requisitos prescritos en el artículo anterior.”

En Andalucía también reformo su Ley 5/88, reguladora de la iniciativa legislativa popular, con la Ley 8/2011. Esta reforma introdujo cambios significativos en lo que a cantidad de firmas se refiere, ya que redujo casi a la mitad las firmas exigidas, pasando de 75.000 de firmas antes de la reforma, lo que representaba un 1.20% de la población del censo, a 40.000 firmas acreditadas tras la reforma de 2011, dejando la cantidad porcentual en 0.65%. El porcentaje más bajo de España.

“Artículo 2

La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa del Parlamento de una Proposición de Ley suscrita:

- a) Por las firmas de, al menos, 40.000 ciudadanos que reúnan los requisitos prescritos en el artículo anterior y que se encuentren inscritos en el censo electoral vigente el día de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento.”*

Cabe mencionar a la reforma que tuvo lugar en Cataluña con la Ley 1/2006, de 16 de febrero. Que derogaba la antigua Ley de 1995. Esta nueva Norma introduce novedosas reformas que, sin duda y como a continuación se analizará, ha contribuido enormemente al acercamiento de esta figura legislativa a la sociedad.

Esta novedosa Ley 1/2006, se establece una reducción del mínimo de firmas exigidas, no se trata de un cambio tan drástico como el que ha tenido lugar en Andalucía, pero al menos ha sido un cambio. La antigua Ley catalana de 1995 exigía una cantidad de 65.000 firmas, que representaba un 1.24%

aproximadamente en su censo electoral de aproximadamente 5.250.000. Tras la reforma de 2006 esta cantidad de firmas descendió de 65.000 firmas a 50.000 de firmas acreditadas, lo que representa un 0.95% del censo.

“Artículo 3 Medio para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular

La iniciativa legislativa popular se ejerce por medio de la presentación en la Mesa del Parlamento de una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas, que deben cumplir las condiciones establecidas por el artículo 2.”

Tras un ejercicio de derecho comparado, se puede observar que las nuevas normativas han incidido en el requisito de las firmas. Hay una tendencia en las nuevas normativas a reducir la cantidad de firmas requeridas. Por eso en este Trabajo se propone una reducción de la cantidad exigida de firmas acreditadas. Observando las nuevas reformas que han rebajado la cantidad de firmas en torno al 1% del censo electoral, de la comunidad en cuestión. Por eso se propone una reducción de las firmas pasando de 50.000 firmas a 35.000 firmas, lo que supondría pasar del 1.44% al 1.00%. Y así, colocar a la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana en la vanguardia de la normativa autonómica.

AMPLIACIÓN DEL ESPECTRO DE FIRMANTES POTENCIALES

Además de reducir el número de firmas requeridas, también existe la posibilidad de aumentar el espectro de personas que puedan dar su apoyo a la iniciativa legislativa popular. Esta propuesta de mejora la encontramos en la reforma introducida en la novedosa Ley 1/2006 de Cataluña. Este objetivo se puede alcanzar desde una reforma bifronte: reducción de edad mínima a 16 años para apoyar una iniciativa popular y permitir a los extranjeros legales que apoyen las iniciativas.

-reducción de edad laboral-

La Ley 1/2006 de Cataluña recoge en su artículo 2.2 la posibilidad de que se haya rebajado la edad de suscripción de los 18 años a los 16 años.

“Artículo 2 Personas legitimadas

2. Están legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular, además de las personas a que se refiere el apartado 1, las personas que no están privadas de los derechos políticos, son mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española.*
- b) Ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza.*
- c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería.*

Esta ampliación del derecho de suscripción a los mayores de 16 años que avalado por la jurisprudencia constitucional que indica que corresponde al legislador orgánico *“la delimitación de los aspectos esenciales del derecho en lo tocante a la titularidad”*(STC 173/1998).

E. Aranda, critica que la ley estatal establezca las mismas condiciones para este instrumento de participación política que para el ejercicio del derecho del voto e indica que *“en este sentido, la regulación autonómica es una medida favorable o beneficiosa para el ejercicio del derecho y por eso no cabría considerarla contraria a los elementos esenciales para la definición del derecho”*⁶³.

-reconocimiento del derecho a los no nacionales-

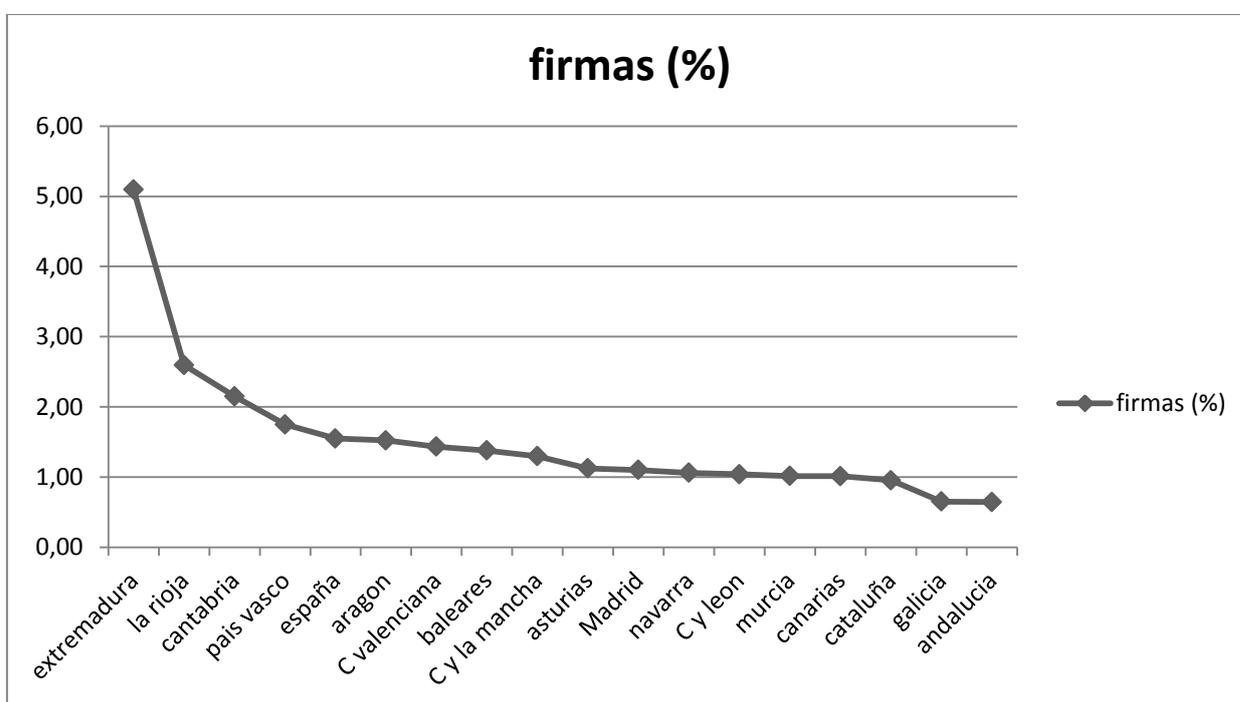
La Ley catalana ofrece la oportunidad a personas no nacionales afincadas en Cataluña, de manera legal, la posibilidad de gozar del derecho de participación política que ofrece la iniciativa legislativa popular. Queda recogido en el artículo también el artículo 2.2 anteriormente transcrito.

Este reconocimiento presenta diversos problemas. Ya que entra en conflicto con lo establecido en el artículo 13 de la Constitución que excluye a los extranjeros de los derechos políticos, alegando causas de reciprocidad. La Ley catalana opta por ampliar los derechos participativos de los extranjeros, entendiendo no aplicable esa exclusión a instituciones como la iniciativa legislativa popular, cuyo carácter meramente propositivo no afectaría al ejercicio de soberanía.

⁶³ ARANDA ALVAREZ, E. La nueva ley de la iniciativa legislativa popular. REDC Madrid, 2006, p. 200.

Tras la ya comentada reducción de la cantidad de firmas exigidas como apoyo a una iniciativa legislativa popular, Cataluña añade estas dos novedosas mejoras. Que permiten reducir todavía más el porcentaje de firmas requeridas dado que se ha ampliado la población potencialmente firmante. Cabe destacar que resulta muy complicado calcular que porcentaje de firmas se requiere actualmente sobre la nueva población potencial. Lo que resulta obvio es que esta nueva población, que puede participar de esta figura legislativa, es mucho mayor y por tanto, facilita el cumplimiento del requisito de firmas exigidas.

La cantidad de firmas requeridas representa una gran barrera para a la población a la hora de presentar una iniciativa legislativa popular cuando esta cantidad es muy elevada. No parece casualidad que las comunidades autónomas donde más iniciativas populares se han presentado sean aquellas que poseen un menor número de firmas requeridas. Aunque Andalucía es la actual comunidad autónoma con menor número de firmas requeridas se trata de una reforma muy joven (2011) la cual todavía es pronto para valorar. Canarias, Galicia y Cataluña son las tres comunidades autónomas que mayor número de iniciativas han sido presentadas desde que quedase regulada la iniciativa legislativa popular. Cabe recalcar que Cataluña, tras la reforma que ha supuesto la ley 1/2006 ha visto como crecía el número de propuestas exponencialmente.

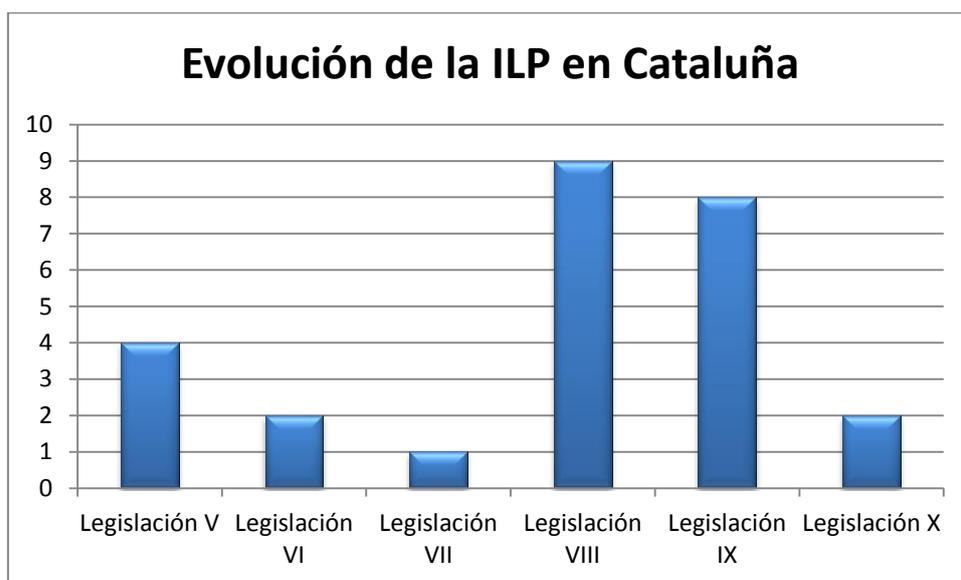


Gráfica 2 Nº de firmas relativo. Fuente elaboración propia. Datos extraídos de <http://www.ine.es/> y <http://noticias.juridicas.com/>

Canarias, Galicia y Cataluña han presentado 30, 27 y 26 iniciativas legislativas populares respectivamente, convirtiéndose en las autonomías que mayor

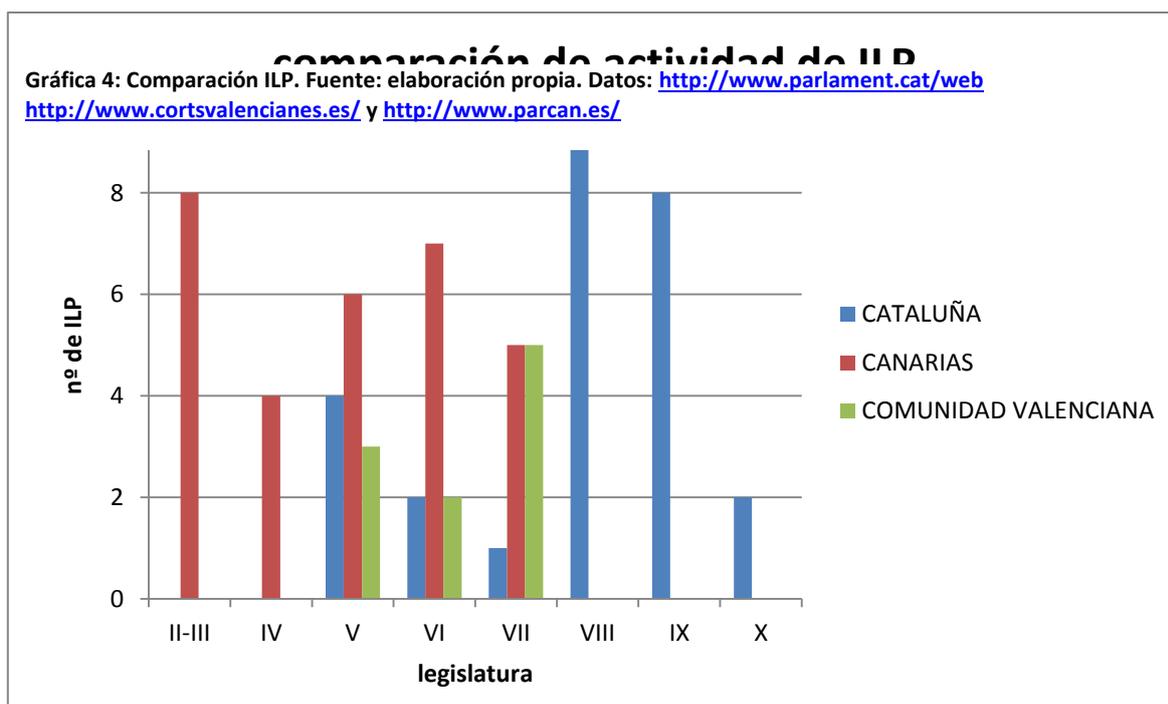
participación ciudadana han tenido a través de esta figura legislativa. Se puede extraer que existe una correlación directa entre el número de firmas exigido y el uso de la iniciativa popular.

Galicia y Canarias han sido históricamente las dos autonomías que mayor participación han generado a través de esta figura legislativa. Por su parte, la reforma catalana permite observar un cambio de tendencia en el número de iniciativas populares presentadas. Hasta las reformas de 2006 se habían presentado un total de 7 iniciativas presentadas, tras la reforma se ha producido un aumento significativo con 19 iniciativas.



Gráfica 3: Evolución ILP en Cataluña. Fuente: elaboración propia. Datos: <http://www.parlament.cat/web>

Si se realiza una comparativa entre Canarias (comunidad con mayor número de iniciativas se han presentado), Cataluña (con la reforma más ambiciosa) y la Comunidad Valenciana; observamos que la diferencia entre la participación ciudadana de las dos primeras comunidades es muy superior al experimentado en la Comunidad Valenciana.



Se puede observar como en la Comunidad Valenciana se produce una tímida participación a través de la iniciativa popular. En el caso de Cataluña se puede observar una tímida participación durante las primeras legislaturas; pero se puede comprobar como a partir de la reforma 1/2006 en la VIII legislatura se ha producido un importante aumento en la participación ciudadana. Y el caso de Canarias es diferente. Ya que cuenta con una Ley 10/85, reguladora de la iniciativa legislativa popular, antigua pero muy ambiciosa respecto a la cantidad de firmas requeridas, exigiendo un porcentaje bajo de apoyo del censo electoral insular.

AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE RECOGIDA DE FIRMAS

El plazo otorgado a la comisión promotora también es un tema importante, ya que, aumentar dicho plazo equivaldría de alguna manera a reducir el porcentaje de firmas exigidas por día. Parece claro que cuanto mayor sea el tiempo permitido para recabar todas las firmas; mayor será la facilidad para la comisión promotora para llevar a cabo este cometido.

La Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana, dice en su artículo 9.3 lo siguiente:

“Artículo 9. Iniciación del procedimiento y plazo de la recogida de firmas.

3. *Desde la notificación a la comisión promotora, el procedimiento de recogida de firmas tendrá que hacerse en el plazo de cuatro meses, y durante este período se entregarán los pliegos a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana”.*

Hay que destacar que en el momento que se promulgo esta Ley, el plazo otorgado en la Comunidad Valenciana para que la comisión promotora recoja el número de firmas exigidas, formaba parte del grupo los plazos más amplios de España. Pero a medida que ha ido pasando el tiempo, las demás autonomías han ido reformando sus leyes y ampliando sus plazos de recogida de firmas. Con la finalidad de permitir una mayor participación ciudadana en materia legislativa.

Por lo tanto, actualmente en la Comunidad Valenciana se encuentra en un lugar intermedio respecto a la duración del plazo de recogida en comparación con otras normativas. Es llamativo que las últimas reformas, surgidas en las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular en otras comunidades autónomas, han abordado un cambio en lo referente al plazo. Se puede observar ejemplos como el caso estatal, donde la Ley española a través del artículo 7.2, amplió el plazo de 6 meses a 9 meses; manteniéndose los 3 meses de prórroga por causa justificada.

“Artículo 7. Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma.

2. *El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa”.*

La legislación catalana también modificó el plazo de recogida de firmas aumentando de 3 meses a 4 meses, manteniéndose otros 2 meses de prórroga por causa justificada. Esta modificación se encuentra en el artículo 9 de su reformada Ley 1/2006, que a continuación se transcribe:

“Artículo 9. Plazo para la recogida de firmas.

La comisión promotora debe recoger las firmas en el plazo de 120 días hábiles a contar del día en que la Junta Electoral le haya devuelto el primer grupo de pliegos sellados. La Mesa del Parlamento puede prorrogar este plazo 60 días hábiles si concurren causas debidamente justificadas.”

Casos más recientes de modificación son los de Andalucía y Castilla y León, sendos casos son reformas que han tenido lugar y todavía no es apreciable sus efectos. En el caso de Andalucía se ha producido una ampliación del plazo de 4 meses a 6 meses más 2 meses de prórroga por causa justificada. Dicha ampliación se recoge en el artículo 9.3 de su Ley 8/2011:

“Artículo 9.

3. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral de Andalucía de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado en dos meses cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas, cuya apreciación corresponde a la Mesa del Parlamento. Agotado el plazo, y, en su caso, la prórroga, sin que haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.”

En el caso de Castilla y León la ampliación ha pasado de 6 meses a 9 meses manteniendo otros 3 meses debido a causa justificada. Esta ampliación que recogida en el artículo 10.4 de la Ley 3/2012, reguladora de la iniciativa legislativa popular en Castilla y León:

“Artículo 10

El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral de las firmas recabadas en el plazo de nueve meses a contar desde que la comisión promotora reciba el escrito a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado en tres meses cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas, cuya apreciación corresponde a la Mesa de las Cortes. Agotado el plazo, y en su caso la prórroga, sin que haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa, y así se notificará a la

comisión promotora, publicándose la correspondiente resolución en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León”.

A continuación se puede observar en la siguiente tabla como quedan establecidos los plazos en todo el ámbito autonómico y nacional.

3 meses	4 meses	6 meses	9 meses
Asturias	Cataluña	Andalucía	Castilla y León
Canaria	C. Valenciana	Aragón	España
Cantabria	Galicia	Extremadura	
Cast y La Mancha	País Vasco	Murcia	
La Rioja		Navarra	
Madrid			
Baleares			

Tabla 3: Plazos recogida de firmas ILP. Fuente: elaboración propia. Datos: <http://noticias.juridicas.com/>

Este trabajo propone como mejora a la actual Ley 5/93 una ampliación del plazo de recogida de firmas pasando de 4 meses a 6 meses, manteniendo los 2 meses de prórroga. Dado que la proporción de firmas exigidas del 1% propuesta anteriormente en este Trabajo, está en consonancia con las nuevas legislaciones, parece lógico que también se aumente el plazo de recogida. Y así se ponga en consonancia con las nuevas normativas, y así, facilitar el acercamiento de esta figura legislativa a los ciudadanos.

LA FIRMA ELECTRÓNICA

La última propuesta de mejora de este apartado es la posibilidad de apoyar una iniciativa legislativa popular mediante la firma electrónica. Este nuevo método está llamado a convertirse en el soporte más utilizado en un futuro no tan lejano. La prueba de esto se puede encontrar en el artículo 5.2 del Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea.

“2. Los organizadores podrán recabar declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente. En los casos en que las declaraciones de apoyo se recojan a través de páginas web, será de aplicación el artículo 6.

A efectos del presente Reglamento, las declaraciones de apoyo que se hayan firmado electrónicamente utilizando una firma electrónica avanzada, en el sentido de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de

1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica (1), serán tratadas de la misma manera que las declaraciones de apoyo en papel.”

Al respecto el profesor Cotino apunta, *“La recogida de apoyos a una ICE puede realizarse por los medios clásicos «en papel» y electrónicamente (art. 5 Reglamento ICE). Hubiera sido un auténtico anacronismo no prever —y regular— esta posibilidad (...) lo novedoso no es recoger la mera posibilidad de la recogida de apoyos a través de firma electrónica. Según se ha visto, ello ya se regula en España. Lo que hace del Reglamento ICE una norma verdaderamente del siglo XXI es que regula e impulsa la recogida de apoyos a través de medios electrónicos y lo hace bajo la premisa de la incontestable realidad de que ésta será la vía básica, sino exclusiva, en el futuro de articular una ICE. Es más, pese a que se regula la recogida de firmas en papel, prácticamente pasa desapercibida en la norma esta posibilidad”*⁶⁴.

Como ya se vio en capítulos anteriores, la reforma 4/2006, reguladora de la iniciativa legislativa popular en España, recoge en el artículo 7.4 esta posibilidad:

“Artículo 7. Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma.

4. Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente”.

Y en lo referente a la legislación autonómica, muchas comunidades autónomas han ido reformando sus normativas incluyendo esta posibilidad. Cataluña y más recientemente Andalucía, Navarra y Castilla y León recogen en sus nuevas leyes la posibilidad de apoyar una iniciativa legislativa popular por vía electrónica.

La reforma 1/2006 catalana dicta lo siguiente:

“DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Firma electrónica en la presentación de la iniciativa.

El Gobierno, para facilitar la firma electrónica en la presentación de la iniciativa legislativa popular, debe dictar las instrucciones pertinentes para garantizar la eficacia y seguridad de este medio teleinformático”.

⁶⁴ COTINO HUESO, L. El reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos. *Revista de Derecho Político*. UNED. Nº 81, 2011, p. 343

La reforma 8/2011 andaluza recoge en su artículo 9.3 bis lo siguiente:

“Artículo 9

3 bis. Reglamentariamente se establecerán los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica.”

En Navarra, la reforma 14/2012 establece en su artículo 8.4 que:

“Artículo 8

4. Reglamentariamente se establecerán los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica, conforme a lo que establezca la legislación vigente.”

Y por último, en la reforma 3/2012 se encuentra en su artículo 10.5 la regulación de la firma electrónica:

“Artículo 10

5.- Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente”.

Una normativa verdaderamente del siglo XXI debería recoger y apoyar la recogida de firmas de apoyo a la iniciativa legislativa popular. Este Trabajo propone que la normativa valenciana recoja la firma electrónica como un soporte para mostrar apoyo a la iniciativa legislativa popular. Tomando palabras del profesor Cotino esta vía será la básica, sino la exclusiva, en un futuro cercano.

Recapitulando, las propuestas de mejora para la Ley 3/1995, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana, respecto a los requisitos exigidos por la propia norma son los siguientes.

- Reducción del número mínimo de firmas de apoyo, que estuviera alrededor del 1% del censo electoral valenciano.
- Ampliación del derecho de apoyo a mayores de 16 años.
- Ampliación del derecho de apoyo a extranjeros con residencia legal en la Comunidad Valenciana.
- Ampliación del plazo de recogida de firmas.
- Añadir la posibilidad de recoger las firmas de apoyo mediante firma electrónica.



FACILIDADES DEL PROPIO SISTEMA

En el apartado anterior se expusieron las propuestas de mejora relativas a los requisitos exigidos (reducción del número de firmas, aumento del plazo de recogida de firmas o la introducción de las nuevas tecnologías en la recogida de firmas). Estos requisitos se imponían a las iniciativas legislativas populares que habían superado una primera criba, como son las barreras que se presentan desde el propio sistema.

La regulación de las causas de inadmisión requiere la necesidad legal de una previsión legal que garantice la posibilidad de ser aplicadas y no ejercer de obstáculo al ejercicio de participación ciudadana impidiendo una actuación arbitraria de las cámaras.

Cada comisión promotora que presente una iniciativa legislativa popular debe superar una importante criba de causas de inadmisión que pueden impedir la tramitación de esta figura de participación ciudadana. A continuación se van a exponer una serie de medidas que facilitarían la participación de ciudadana a través de la iniciativa legislativa popular.

Las causas de inadmisión han sido uno de los aspectos más analizados y estudiados por la doctrina. Paloma Biglino apunta al respecto que *“en el establecimiento e interpretación de las causas de inadmisibilidad debería tenerse en cuenta que se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental (artículo 23 CE). Además de hallarse en juego la actuación del mandato constitucional del artículo 9.2 y mandatos similares en los Estatutos de Autonomía. Este precepto, dirigido a los poderes públicos para que potencien la participación ciudadana, y el hecho de que la iniciativa legislativa popular sea una manifestación del derecho participación política implica que los límites del derecho debieran ser establecidos de manera que no dificulten de forma extrema su ejercicio”*⁶⁵.

EXISTENCIA DE UN PROYECTO O PROPOSICIÓN DE LEY QUE VERSE SOBRE LA MISMA MATERIA OBJETO

⁶⁵ BIGLINO CAMPOS, P. *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal*. REDC. Madrid,

Esta causa de inadmisibilidad queda recogida en el artículo 7.2 apartado C, causa que queda recogida también en otras leyes autonómicas. Dicha causa ha sido señalada de inconstitucional por estimarse que puede producir un efecto obstaculizador. Cualquier iniciativa legislativa popular podría ser paralizada, a través de la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley. Vulnerándose así el artículo 89.1 de la Constitución; según el cual la prioridad debida de los proyectos de ley debe impedir la tramitación de las proposiciones de ley. Esto podría dar lugar a maniobras impeditivas por parte del Gobierno⁶⁶. Pero más allá de ello, la mera existencia de un texto sobre la misma materia es inadecuada como causa de inadmisión puesto que un mismo objeto puede ser tratado desde ópticas muy distintas⁶⁷.

Si la proposición de iniciativa legislativa popular entra en Les Corts, con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se admitirá como enmienda de la Ley que se trate. Así lo establece el Reglamento de Les Corts en sus artículos 107 y siguientes.

Mientras que la normativa catalana, va más allá que la valenciana. La Ley catalana establece que si el Parlamento está tramitando algún proyecto o proposición de ley sobre las mismas materias que la iniciativa popular. Debe comunicarlo a la comisión promotora para que decida si mantiene la propuesta o la retira, en el plazo de 15 días hábiles. En el supuesto de que la comisión promotora opte por mantener la propuesta, La Mesa debe acordar que las iniciativas legislativas se acumulen y se tramiten conjuntamente y debe comunicarlo a la comisión promotora.

QUE EL TEXTO REGULE MATERIAS DIVERSAS SIN QUE TENGAN LA NECESARIA HOMOGENEIDAD ENTRE ELLAS

En el artículo 7.2 apartado D, establece como causa de inadmisión la falta de homogeneidad entre las materias comprendidas en una iniciativa legislativa popular.

“d. Que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.”

Este requisito exigido por la Normativa valenciana, y también por gran parte de las normativas autonómicas y la estatal. No es necesario para otros sujetos

⁶⁶ LARIOS PATERNA, M^a J. op. cit. p. 9

⁶⁷ BIGLINO CAMPOS, P. op cit. p. 119

legitimados para presentar una proposición o proyecto de ley. Este argumento fue utilizado por el partido político Izquierda Unida cuando durante la VIII legislatura presentó una reforma de la Ley 3/84, reguladora de la iniciativa legislativa popular en España.

El profesor Aranda Álvarez, opina que *“no me parece mal argumento, puesto que no veo la necesidad de poner más impedimentos a los ciudadanos que a los propios parlamentarios”*⁶⁸.

Aunque a continuación apunta que en su opinión el argumento más importante para eliminar este requisito, es que se desprende de un análisis negativo del problema. De esta forma explica que *“la cuestión no está en que La Mesa no pueda ver si la iniciativa se corresponde con un asunto suficientemente homogéneo. El problema es que ese juicio siempre va a estar sometido a valoración e, incluso, a una fuerte opinión política. Luego mejor es que lo haga un órgano político: El Pleno, que en el momento del trámite podrá ampliar o restringir los espacios sobre los que se legisla.*

Pero como decía Aranda, *“el Legislador ha querido dejar en mano de la Mesa, la posibilidad de inadmitir a trámite una iniciativa legislativa popular si entiende que incorpora materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí. Es decir, ha mantenido la facultad de inadmisión pero le ha dado una «una vuelta de tuerca» en cuanto a las condiciones que se han de dar para la inadmisión”*.

Por lo tanto, esta causa de inadmisión supone una mayor dificultad para los ciudadanos, siendo estos los únicos entre los sujetos legitimados para presentar iniciativas legislativas. Los ciudadanos, a los que no se les presupone conocimientos jurídicos y políticos, son los únicos a los que se les exige homogeneidad en sus propuestas legislativas. Mientras que los miembros del Gobierno o las Cortes, profesionales de la política, no se les exige dicho requisito.

Por otro lado el hecho de que sea La Mesa quien decida si la iniciativa legislativa popular cumple con el requisito de homogeneidad, puede provocar arbitrariedades generadas por intereses políticos.

REPRODUCCIÓN DE OTRA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DE IDÉNTICA O EQUIVALENTE CONTENIDO PRESENTADA DURANTE LA LEGISLATURA VIGENTE

⁶⁸ ARANDA ÁLVAREZ, E. op. cit. p. 206

Este requisito carece de sentido, ya que se refiere tan solo a iniciativas presentadas en lugar de iniciativas populares que hayan sido aceptadas. En relación con este requisito el profesor Aranda Álvarez se manifiesta de la siguiente manera: *“esta previsión tendría sentido si se entendiese que la iniciativa sustancialmente igual que cierra otras es aquella que se ha debatido en el Pleno y ha sido rechazada. En este caso, el Pleno es quién ha dicho no a la tramitación de esa proposición y de esa forma ha manifestado su opinión y reitera que la iniciativa tan sólo va a conseguir una nueva negativa, que tan sólo serviría para entorpecer el trabajo parlamentario”*⁶⁹.

Como señalo el Diputado Jover I Presa en el debate de la Ley de 1984 *“la razón de esta inadmisión está en evitar acumulaciones innecesarias y la generación de una constante presión sobre el legislativo para que, mediante la reiterada presentación, legisle sobre un tema ya rechazado”*⁷⁰.

Sin embargo se puede interpretar que se entiende agotada la capacidad de iniciativa legislativa popular sobre una materia concreta en cada legislatura, con tan solo, el hecho de que se requiera su trámite a La Mesa y esta la inadmita por cualquiera causa prevista en la Ley.

El profesor Marco Marco indica al respecto que *“la causa de inadmisión debería ser más laxa y no establecer la inadmisión por el hecho de que se haya presentado otra iniciativa de igual contenido en la misma legislatura, sino porque se haya llegado a admitir a trámite y se haya pasado a la segunda fase”*⁷¹.

Dentro del ámbito nacional se puede encontrar en un caso como el de la iniciativa sobre pensiones de jubilación para administradores familiares, en el que La Mesa del Congreso inadmitió la iniciativa legislativa al considerar que vulneraba las causas del 5.2, letra A. ya que la materia que abordaba la iniciativa era una de las excluidas. La comisión no compartía dicho criterio y recurrió al Tribunal Constitucional, quien en su Auto 26/1985, de 16 de enero, se desestimó el recurso de amparo y concedió la razón al órgano rector del Congreso de los Diputados. Ya que, consideró que la iniciativa legislativa popular tenía una naturaleza tributaria. La comisión promotora modificó el contenido de la iniciativa legislativa popular y la presento de nuevo. Y en dicho instante se inadmitió alegando que reproducía otra de contenido sustancialmente equivalente a la presentada en la misma legislatura. Por tanto, la causa debería haberse modificado, debiendo establecer, no que se hubiera presentado, sino que se hubiera admitido a trámite otra iniciativa equivalente.

⁶⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E. op. cit. p. 208

⁷⁰ Diputado Jover I Presa Cortes Generales. DSCD. Núm. 79, 1983, p. 3819.

⁷¹ MARCO MARCO, J. op. cit. p. 15

REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN PROMOTORA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Una vez que la iniciativa legislativa popular supera la toma en consideración por parte del Ejecutivo, la comisión promotora carece de la posibilidad de defenderla ante el Parlamento. Y a partir de este momento la comisión promotora, representando a los ciudadanos firmantes, contemplará como un mero espectador del trámite parlamentario.

En el caso valenciano en particular, la defensa de la iniciativa legislativa popular la ejercen los Diputados del grupo parlamentario mayoritario. Por lo que son ellos los que canalizan la voluntad de los ciudadanos. Además el propio Reglamento de Les Corts afirma «*no existir posibilidad reglamentaria de comparecencia de los proponentes*» (artículo 126).

Actualmente muchas han sido las legislaciones que han adoptado reformas que modernizan y mejoran este aspecto en sus respectivas leyes reguladoras de iniciativa legislativa popular.

Se puede encontrar ejemplos tanto en la normativa estatal, como en la autonómica. La reforma estatal 4/2006 LOILP, recoge en su artículo 13.2 LOILP.

“Artículo 13: Tramitación parlamentaria

2. *La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la comisión promotora”.*

Sin embargo a efectos prácticos, el artículo 13.2 no establece de forma rotunda dicha participación. Sino que la deja en manos de la regulación que, de la tramitación parlamentaria, hagan los Reglamentos de las Cámaras.

Por su parte, se puede encontrar en la legislación autonómica otros ejemplos donde la normativa hace un guiño a la comisión promotora otorgándole un mayor protagonismo.

En la normativa de Aragón queda recogido en el artículo 13.2.

“Artículo 13. Tramitación parlamentaria.

2. La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la comisión promotora”.

En la normativa de Canarias queda indicado en el artículo 12.2.

“Artículo 12.

2. Para la defensa de la proposición de Ley en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Parlamento, la comisión promotora podrá designar a uno de sus miembros”.

En la normativa gallega queda recogido en su artículo 12.

“Artículo 12

En defensa de la proposición de ley, en el debate para la toma en consideración en el Pleno del Parlamento, la comisión promotora podrá designar a uno de sus miembros o a uno de los firmantes”.

En la normativa de Navarra queda indicado en el artículo 3.2 d.

“Artículo 3

2. d) La designación de un miembro de la comisión promotora de la iniciativa legislativa para que defienda la proposición ante el Pleno del Parlamento de Navarra en el momento del debate de su toma en consideración y se incorpore a los debates parlamentarios en la manera que se regule en el Reglamento del Parlamento de Navarra”.

Y también se puede encontrar en la normativa catalana, tras la reforma de 2006, un mayor protagonismo de la comisión promotora, indicado en el artículo 14.2 de la Ley 1/2006.

“Artículo 14. Tramitación de la proposición de Ley.

2. La comisión parlamentaria correspondiente, una vez celebrado el debate de totalidad, si se aprueba tramitar la iniciativa legislativa, puede oír a las personas que representan a la comisión promotora, en los términos establecidos por el Reglamento del Parlamento para las comparencias de las organizaciones y los grupos

sociales, antes de abrir el período de presentación de enmiendas al articulado”.

Se puede observar unas características en común entre Galicia, Canaria y Cataluña. Además de un bajo porcentaje de número de firmas. Las tres comunidades autónomas con mayor número de iniciativas presentadas, es precisamente la mayor presencia de la comisión promotora en sede parlamentaria. Este hecho proporciona una mayor visibilidad de la ciudadanía ante el poder legislativo en el caso autonómico.

En el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento catalán, al señalar que el debate de totalidad se inicia. En el caso de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, con su presentación a cargo de un miembro de la comisión promotora. La presentación de la iniciativa legislativa popular en El Pleno que no es posible con la actual regulación valenciana y que, obviamente, no favorece a esta institución de democracia semidirecta.

El papel de la comisión promotora no se queda aquí en el caso catalán no se limita al momento del debate de totalidad, dado que si la proposición de ley no es rechazada y continúa su tramitación. La Comisión Parlamentaria correspondiente *«puede oír a las personas que representan a la comisión promotora»* artículo 14.2 de la Ley 1/2006.

Tal previsión contribuye no solo a la mejora del procedimiento de aprobación de estas iniciativas –incorpora al debate de toma en consideración la información aportada por los proponentes sobre la situación social que les llevó a planear esta proposición así como las soluciones propuestas-. Sino también a la realización del principio de pluralismo político y la integración de intereses por cuanto significa la presencia en la Cámara de los sujetos directamente afectados. Con esta participación no se ve afectada ni la función legislativa parlamentaria, ni el monopolio parlamentario en la adopción de la decisión, pues los proponentes solo participan en el debate⁷².

Por último, el Reglamento del Parlamento catalán prevé que una persona en representación de la comisión promotora puede presentar en el debate final en el Pleno la proposición definitiva del texto de la Comisión Parlamentaria. Que se ha de someter a votación artículo 112.1.

El profesor Cabedo al respecto opina que *“estas intervenciones de la comisión promotora permiten visualizar la relación entre la ciudadanía y el Parlamento,*

⁷² CONTRERAS, M. Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica en España. *Revista de las Cortes Generales*. Núm 8 Madrid, 1986, p. 91.

*favoreciendo la institución de la iniciativa legislativa popular y, por ende la participación ciudadana*⁷³.

POSIBILIDAD DE RETIRAR UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR UNA VEZ COMENZADO EL TRÁMITE

La actual Ley valenciana sobre la iniciativa legislativa popular establece que una vez que una iniciativa ha superado la toma en consideración ha sido asumida por la Cámara dicha retirada no va a ser posible. Autores como Alonso y Martínez *“la comisión promotora debería tener la oportunidad, en cualquier momento anterior a la aprobación definitiva del texto, de poder retirarlo para evitar, que se desvirtuaran sus iniciales pretensiones*⁷⁴.

En la línea de protagonismo que ha otorgado la normativa catalana a la comisión promotora, permite a esta, tras la reforma de 2006, la posibilidad para solicitar la retirada de una iniciativa legislativa popular una vez superada su tramitación parlamentaria. Dicha concesión viene indicada en el artículo 14. En el artículo 116 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece lo siguiente:

“Artículo 116. Requisitos

El Gobierno y los proponentes, respectivamente, de un proyecto o de una proposición de ley pueden solicitar su retirada, mediante un escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, antes de iniciarlas votaciones en el Pleno o en la comisión, si esta actúa en sede legislativa plena. En cuanto a las propuestas presentadas por iniciativa popular, la comisión promotora también puede solicitar su retirada”.

Habría que destacar que el derecho es a la solicitud, por tanto, sería necesaria la aprobación por el Pleno, si ya ha sido tomada en consideración o ha superado el debate a la totalidad en el caso catalán.

La profesora Larios opina que *“la finalidad y el espíritu de la normativa, que pretende otorgar un especial protagonismo a la comisión promotora en todo*

⁷³ CABEDO MALLOL, V. op. cit. p. 471

⁷⁴ ALONSO DE ANTONIO, J. A. Y MARTÍNEZ FERRERO, P. Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. NÚM 86. Madrid, julio-diciembre, 1996, p. 571,

*proceso, hace que probablemente esta norma sea aplicada de forma que, ante una petición retirada, el Pleno no se oponga*⁷⁵.

Dotar a los miembros de la comisión promotora de la capacidad de proponer la retirada de la propuesta implica implícitamente reconocerles la función de velar por los principios de la propuesta. Y que no se desvirtúe por la labor de enmienda que se realiza desde la Cámara. Ciertamente, reconocerles el derecho de retirada de la iniciativa una vez tomada en consideración o haber superado el debate de totalidad. Cuando no se reconoce tal derecho a los restantes proponentes, sería alterar el régimen de retirada de las iniciativas parlamentarias. Por lo que sería más adecuado hablar de una solicitud de retirada, por más que políticamente sea conveniente, en caso de solicitud de retirada por la comisión promotora, que el Pleno dé su consentimiento.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, hasta la fecha actual tan solo una iniciativa legislativa popular ha sido tramitada y convertida en ley en la Comunidad Valenciana. Dicha iniciativa presentada en 2008 sobre la protección de la maternidad, se le presentó una enmienda a la totalidad por parte del Grupo Parlamentario Popular, publicado en el BOCV nº 150, de 15 de mayo de 2009. Por lo que, aun tratándose de una iniciativa legislativa popular, habría perdido su esencia popular al haberse visto sustituido su texto por un texto alternativo.

Cuando una iniciativa legislativa popular se le presenta una enmienda a la totalidad pierde su esencia. Desde el poder político se desestima la propuesta nacida desde la ciudadanía, siendo esta como dice el artículo 1.2 de la Constitución, la soberana del poder:

“Artículo 1.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

En este apartado se han propuesto las siguientes mejoras a la Ley 5/93, relativas a las facilidades del propio sistema.

- Que se elimine la causa de inadmisión: existencia de un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia.
- Que se elimine la causa de inadmisión: que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.
- Que se modifique la causa de inadmisión: reproducción de otra iniciativa legislativa popular idéntica o equivalente contenido presentada durante la legislatura vigente.

⁷⁵ LARIOS PATERNA, M^a J. op. cit. p. 13

- Permitir la representación de la comisión promotora en el proceso legislativo.
- Permitir la posibilidad de retirar una iniciativa legislativa popular una vez comenzado el trámite.



AYUDAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Por lo último, se expondrán las medidas concernientes a la falta de ayuda dispensada por la Administración Pública hacia la comisión promotora. Las mejoras aquí propuestas, no son una solución a unos problemas o barreras que se encuentren los ciudadanos a la hora de ejercer el derecho a la iniciativa legislativa popular *per se*. Sino que son una falta de apoyo que puede desanimar a la ciudadanía, a ejercer su derecho a la participación en la vida política a través de la iniciativa legislativa popular.

APOYO JURÍDICO A LA COMISIÓN PROMOTORA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La normativa catalana tras su novedosa reforma de 2006, recoge en el artículo 5.2 que los servicios jurídicos del parlamento.

“Artículo 5. Solicitud de admisión.

2. Los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales”.

De esta forma, los ciudadanos que quieran comenzar una iniciativa legislativa pueden acudir al cuerpo técnico del Parlament para recabar asesoramiento para la redacción del texto articulado y el cumplimiento de todos los requisitos formales.

Es decir, en cuanto a la redacción del texto, se podría prever asesoramiento por parte de los servicios jurídicos del parlamento para impedir que aquellos defectos técnicos fácilmente evitables provoquen la inadmisión de la proposición por parte de la Mesa.

La profesora Larios opina que *“la Ley catalana introduce la obligación de los servicios jurídicos de la Cámara de asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales, asesoramiento que puede tener gran importancia en la práctica y puede evitar inadmisiones por el menor desconocimiento de conceptos o materias del*

ámbito jurídico del que puedan adolecer en ocasiones los promotores de la iniciativa”⁷⁶.

A día de hoy, a la hora de iniciar la tramitación de una iniciativa legislativa popular, la comisión promotora se encuentra desamparada. Les Corts no proveen ningún tipo de asesoramiento jurídico a la comisión promotora. Es obvio, que si las comisiones promotoras recibieran asesoramiento jurídico por parte de la Administración ayudaría de gran forma a no incurrir en causas de inadmisibilidad. También ayudaría a resolver problemas que pudieran surgir a la hora de cumplir con todos los requisitos formales. La prestación de este servicio de asesoramiento no supondría ningún gasto a la Administración Pública. Dado que podría ser proporcionado por los propios servicios jurídicos de Les Corts.

COMPENSACIÓN DE GASTOS

La compensación de gastos también se puede considerar una barrera que se encuentran los ciudadanos a la hora de presentar una iniciativa legislativa popular. Actualmente en la Comunidad Valenciana la compensación de gastos de la comisión promotora viene recogida en el artículo 4.

“Artículo 4. Compensación de gastos.

1. Las Cortes Valencianas compensarán a la comisión promotora de los gastos, debidamente justificados, de la difusión de la proposición de ley y de la recogida de firmas, si se toma en consideración.

2. La compensación no excederá, en ningún caso, de 2.000.000 de pesetas. Esta cantidad podrá ser actualizada por las Cortes Valencianas en cada legislatura”.

Ante este aspecto, se propondrán tres mejoras: una respectiva a la cantidad, supeditar la compensación económica a que la iniciativa legislativa popular sea admitida a trámite y la otra respecto a la posibilidad de poder solicitar un anticipo.

La cantidad establecida es el artículo 4.2 de la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana, está claramente

⁷⁶ LARIOS PATERNA, M^a J. op. cit. p. 10

obsoleta. Inclusive, la compensación económica está establecida en una divisa fuera de curso legal actualmente en el estado español: la peseta. Actualmente los 2.000.000 de pesetas ser transformarían en 12.000 euros, al convertirlos a la moneda actual del país. Esta nueva cantidad de dinero en concepto de resarcimiento resultaría muy inferior a la fijada en 1995, reduciendo el poder adquisitivo de la comisión promotora, debido a la inflación y al cambio de moneda.

Se puede encontrar ejemplos de legislaciones que han actualizado la compensación económica adaptándola a los nuevos tiempos. La normativa estatal con su reforma de 2006, recoge esta actualización en el artículo 15.2 donde aumenta la cantidad a 300.000 euros (50.000.000 de pesetas) desde los 30.000.000 de pesetas (180.000 euros) anteriores.

“Artículo 15. Compensación estatal por los gastos realizados.

2. Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión Promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros. Esta cantidad será revisada anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras de las Cortes Generales con arreglo a las variaciones del Índice de Precios de Consumo”.

Otro ejemplo a nivel autonómico lo encontramos en la nueva Ley catalana de iniciativa legislativa popular de 2006. En ella, se produce una actualización de la compensación reflejado en el artículo 16. Donde aumenta a 40.000 euros (aproximadamente 6.600.000 de pesetas) que sustituía a la antigua compensación de 3.000.000 de pesetas (18.000 euros).

“Artículo 16 Indemnización por gastos

La Mesa debe abonar a la comisión promotora una indemnización, con cargo al presupuesto del Parlamento, de hasta 0,64 euros por firma, con el límite máximo de 40.000 euros, por los gastos debidamente acreditados, siempre y cuando la Mesa admita a trámite su propuesta y esta tenga el apoyo del número de firmas establecido por el artículo 3. Tienen la consideración de gasto acreditado sin necesidad de justificación hasta un 10% de los efectuados. El Parlamento puede revisar periódicamente esta cifra”.

En la Comunidad Valenciana la cantidad debería actualizarse, ya que los gastos sufragados por 2.000.000 de pesetas distan mucho de los gastos que

hoy en día se puede sufragar. Una cantidad más apropiada podría ser una cantidad entre 20.000 y 30.000 euros.

Respecto a que la compensación económica se produzca tan solo cuando la iniciativa legislativa popular se admitida a trámite por La Mesa. Aquellas iniciativas populares que habiendo recabado todos los apoyos necesarios de los ciudadanos, a través de firmas validadas, pero que sean rechazadas en su toma en consideración por Les Corts, no percibirían compensación alguna.

El profesor Cabedo al respecto indica que *“la argumentación de la no modificación del momento en que la comisión promotora tiene derecho a una compensación por gras reveló la desconfianza hacia la participación ciudadana en el proceso legislativo”*⁷⁷.

Por su parte la profesora Larios Paterna comenta que *“debe criticarse el condicionamiento previsto en algunos Parlamentos para la concesión de tal retribución económica a que la propuesta sea tomada en consideración”*⁷⁸.

Pero la novedad más importante que presenta la Ley 1/2006, reguladora de la iniciativa legislativa popular en Cataluña, es la posibilidad de solicitar un anticipo para afrontar el desarrollo del proceso de firmas.

“Artículo 17 Otorgamiento de anticipo

El Parlamento puede acordar el otorgamiento de un anticipo no superior a 3.000 euros para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas a petición de la comisión promotora, que debe justificar su destinación”.

Sobre esta cuestión la profesora Larios Paterna apunta que *“lo que trata de evitar que por falta de disponibilidad de fondos no pueda ejercerse tal institución participativa al requerir esta medios personales y materiales para su ejecución (...) El carácter puramente político de la decisión en ese trámite no debería utilizarse como criterio jurídico para permitir el resarcimiento de los gastos a los ciudadanos u organizaciones que han realizado una actividad participativa”*⁷⁹.

En este apartado se han propuesto las siguientes mejoras :

- Apoyo jurídico por parte por la Administración
- Compensación de gastos
 - Actualización de la cantidad de 20.000 a 30.000€

⁷⁷ CABEDO MALLOL, V. op. cit. p. 473

⁷⁸ LARIOS PATERNA, M^a J. op. cit. p. 4

⁷⁹ LARIOS PATERNA, M^a J. op. cit. p. 14



- Compensación de gastos al alcanzar la fase de recogida de firmas
- Posibilidad de solicitar un anticipo durante la recogida de firmas





CONCLUSIÓN





En las democracias modernas la participación ciudadana se ha limitado a ejercer el derecho de sufragio, mediante unas elecciones periódicas, que evalúen al Gobierno determinando si se renueva la confianza o por el contrario se les rechaza. Las decisiones políticas se toman mediante una democracia indirecta, es decir, son tomadas por unos partidos políticos que actúan en representación de la ciudadanía. Esta fórmula ha creado un distanciamiento entre la población y el centro de poder que, o bien no legisla sobre temas que conciernen a determinados grupos de población, o bien legisla de forma ineficaz aportando medidas que no ayudan a solucionar los problemas existentes.

El sistema democrático se basa en la participación ciudadana. Este es el aspecto más característico de este sistema y el que lo diferencia de otros regímenes políticos. Así lo recoge el artículo 23.1 de la Constitución, que determina como derecho fundamental de las personas la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida económica, política, cultural y social. El artículo 1.3 y 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana también hacen referencia a este derecho.

Es aquí donde aparece la figura objeto de este trabajo, la iniciativa legislativa popular. Que establece una vía intermedia entre la democracia representativa y la democracia directa, que dada la magnitud de las sociedades actuales se ha tornado inviable. La iniciativa legislativa popular ofrece la posibilidad a los ciudadanos de intervenir en la vida legislativa, permitiendo legislar sobre ciertas materias especificadas en la Ley que regula la iniciativa legislativa popular.

Desgraciadamente, esta figura de democracia semidirecta ha sido regulada por unas leyes que han favorecido muy poco a esta institución. Tanto a nivel estatal como a nivel autonómico (la legislación autonómica mimetizó a la Ley estatal) se han regulado con unas leyes muy restrictivas que ofrecen muchas dificultades a los ciudadanos a la hora de que una iniciativa legislativa popular alcance su objetivo.

En esta tesitura, se encuentra la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana, que presenta una serie de requisitos difícilmente asumibles. El excesivo número de firmas exigidas, 50.000, es solamente alcanzable para grupos organizados, vinculados a partidos políticos o sindicatos, provocando que la esencia de esta figura de participación ciudadana desaparezca. Además la cantidad de obstáculos que encuentran una comisión promotora, a la hora de presentar una iniciativa legislativa popular, hace que este condenada al fracaso.

La experiencia práctica nos indica que el principal objetivo de esta figura legislativa, que no es otro que la participación ciudadana, se ve boicoteado por

la Ley que regula la propia iniciativa popular. Tan solo han sido presentadas en la Comunidad Valenciana 10 iniciativas legislativas populares. Un número demasiado bajo para ser una institución que tiene casi 20 años de antigüedad.

La experiencia acumulada en la Comunidad Valenciana, así como los procesos de debate ciudadano promovidos por el Gobierno de la Generalitat y las consultas con comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares y distintas entidades representativas, aconsejan la necesidad de modificar sustancialmente el marco normativo para favorecer la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Otras legislaciones dentro del Reino de España, han comenzado a dar pasos para mejorar la regulación de esta figura, o al menos, para ofrecerles un guiño. En este trabajo se han comentado reformas, como la estatal, la andaluza, la navarra, o la de Castilla y León. Pero la reforma que mayor impacto ha tenido es la 1/2006 de Cataluña. La Comunidad Valenciana se encuentra cada vez más rezagada en lo que respecta a esta figura de participación ciudadana.

De ahí, el objeto de este trabajo. Que propone una serie de mejoras que podrían proporcionar unas condiciones más favorables para la participación, a través de la iniciativa legislativa popular.

- Reducción del número mínimo de firmas de apoyo, que estuviera alrededor del 1% del censo electoral valenciano.
- Ampliación del derecho de apoyo a mayores de 16 años.
- Ampliación del derecho de apoyo a extranjeros con residencia legal en la Comunidad Valenciana.
- Ampliación del plazo de recogida de firmas.
- Añadir la posibilidad de recoger las firmas de apoyo mediante firma electrónica.
- Que se elimine la causa de inadmisión: existencia de un proyecto o proposición de ley que verse sobre la misma materia.
- Que se elimine la causa de inadmisión: que el texto regule materias diversas sin que tengan la necesaria homogeneidad entre ellas.
- Que se modifique la causa de inadmisión: reproducción de otra iniciativa legislativa popular idéntica o equivalente contenido presentada durante la legislatura vigente.
- Permitir la representación de la comisión promotora en el proceso legislativo.
- Permitir la posibilidad de retirar una iniciativa legislativa popular una vez comenzado el trámite.
- Apoyo jurídico por parte por la Administración
- Compensación de gastos
 - Actualización de la cantidad de 20.000 a 30.000€

- Compensación de gastos al alcanzar la fase de recogida de firmas
- Posibilidad de solicitar un anticipo durante la recogida de firmas

Estas propuestas de mejora, muchas de ellas extraídas de la nueva legislación catalana, favorecerían en gran medida a estimular la participación ciudadana en la Comunidad Valenciana. A través de la iniciativa legislativa popular. Tomando como ejemplo la reforma catalana se puede comprobar como desde la reforma de 2006, el grado de participación ciudadana ha aumentado de manera significativo, convirtiéndola en una reforma exitosa.

Por lo tanto, esta nueva Ley responde a la voluntad de facilitar la presentación de la iniciativa legislativa popular. Ya que permite la firma a las personas mayores de 16 años, otorga un papel más activo a la comisión promotora durante la tramitación parlamentaria. Permittedole, incluso la retirada de la propuesta, y presta el apoyo técnico y económico a las iniciativas.

Actualmente existe un descontento generalizado con la clase política, se puede apreciar que la sociedad muestra falta de confianza en el modelo representativo. La implicación de los ciudadanos en la vida política crearía unos nuevos lazos de confianza entre representantes y representados, así como otorgaría legitimidad al sistema. Se puede encontrar en la iniciativa legislativa popular un instrumento idóneo para fomentar entre los ciudadanos la actividad política, Así, de esta forma enriquecer la visión de los partidos políticos a través de las demandas surgidas desde la ciudadana.

La iniciativa legislativa popular podría suponer un acercamiento de la vida parlamentaria a la ciudadanía y generar nuevas vías de comunicación entre el Parlamento, en este caso Les Corts, y los ciudadanos.

Por último, una vez reformada la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Valenciana; o su derogación y sustitución por una nueva. Sería recomendable dar publicidad a la misma y tratar de explicar con sencillez y claridad la regulación de esta nueva norma. Intentando ayudar a los ciudadanos que deseen promover iniciativas legislativas populares.

Esta acción de publicidad, promoción y ayuda, se podría llevar a cabo mediante una guía de uso de la propia ley. Esta guía de uso podría contener una aclaración de los conceptos relacionados con la iniciativa legislativa popular, respuesta a las preguntas quién puede presentar dicha iniciativa, cómo hay que recoger las firmas de apoyo y una explicación del trámite parlamentario que ha de seguir esta institución democrática.



BIBLIOGRAFÍA





AGUIAR DE LUQUE, L. (1977) Democracia directa y Estado constitucional. Madrid: Edersa.

ARANDA ALVAREZ, E. (2006) La nueva ley de la iniciativa legislativa popular. Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 78, septiembre-diciembre, p. 188-211.

ASTARLOA VILLENA, F. (1998) La iniciativa legislativa popular en España. Teoría y realidad constitucional. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces.

BASSIOUNI, C (1998). Democracia Principios y Realización. Suiza: Ed. Inter Parlamentaria.

BIGLINO CAMPOS, P. (1985) La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. Revista de Estudios Políticos. Núm. 46, p. 289-307.

CABEDO MALLOL, V. (2009). La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 24, p. 455-476.

CAMPS, F. (1997) Iniciativa legislativa popular. Barcelona: Mediterrània.

CASADO PALLARÉS, J.M. (1928) La iniciativa, el referéndum y el recall (tesis doctoral). Madrid: Imprenta de Archivos. Madrid.

CONTRERAS CASADO, J.M. (1997) Parlamento y participación directa de los ciudadanos. Anuario Jurídico de la Rioja. 1997, núm. 3, p. 8-27.

COTINO HUESO, L. (2011) El reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos. Revista de Derecho Político. UNED. Nº 81. P. 323-378

FAYT, C. (1988) Derecho de político. Tomo I. Buenos Aires: Ed. Depalma.

FERNÁNDEZ BUEY, F. *De la democracia participativa de la democracia participativa*. En <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/28.pdf> [consultado 12 04 13].

GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A. (1997) La iniciativa legislativa popular. V Jornada de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo. Congreso de los Diputados. Madrid.

HERRERO LERA, M.(1998) Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular. Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (arts. 81 a 96). Cortes Generales. Madrid: Erdesa.

JELLINEK, G. (1993) Reforma y mutación constitucional. Madrid: CEPC

KELSEN, H. (1934) Esencia y valor de la democracia. Barcelona: labor.

LARIOS PATERNA, M^a J. (2008) Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. *Revista catalana de derecho público*, Núm. 37 diciembre p. 1-37

LAVAGNA, C (1996) *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Turín: Editrici Torinese

LOEWENSTEIN, K, (1986) Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel

MADISON, J. (1998) *El Federalista X*. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

MARCO MARCO, J. (2009) La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista general de Derecho Constitucional*, Núm. 8 p. 1-33

MARTINEZ, M. *Derecho Constitucional Español*. Fundación Universidad San Pablo CEU. España. En <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/28.pdf> [consultado 12 04 13]

OLMEDO, R. (1992) *Democracia Electoral y Democracia Participativa*. Méjico: IFE

PÉREZ SOLA, N. (1997) Algunas propuestas para la reforma de la Ley orgánica de iniciativa legislativa popular. *V Jornada de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid.

PIZZORUSSO, A. (1996) La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal. *Revista española de Derecho Constitucional*, Núm. 19 p. 88-94

PUNSET BLANCO, R. (1981) Fase introductoria del procedimiento legislativo. *Revista de Estudios político*. Núm. 22 p. 210-225

RUBIO LLORENTE, F. (1993) El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2006) La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía. *Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro, Generalitat de Catalunya*. en http://www.larioja.org/upload/documents/686354_RGDC_N_08-2009.La_iniciativa_legislativa_popular.pdf [Consultado 15 06 13]

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1985) Artículo 23, *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.

SARTORI, G. (1997) *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

SILVA BASCUÑÁN, A; SILVA GALLINATO, M. P. (1997) *Tratado de Derecho Constitucional: Principios estado y gobierno*, Santiago de Chile: Jurídica de Chile.

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

XIRINACS DAMIANS, L. M. (1989) Trabajos Parlamentarios (2ª edición). *Tomo III, Cortes Generales*. Madrid.