

INFORME SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PER A L'APROVACIÓ D'UNA MODIFICACIÓ DE LA LLEI ELECTORAL VALENCIANA (RE NÚM. 45.505)

I. Contingut de la sol·licitud RE núm. 45.505.

Amb data de 8 d'abril de 2025 s'ha presentat una iniciativa legislativa popular per a la modificació de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana.

La iniciativa ve subscrita per dos persones físiques i una persona jurídica, Unió Municipalista, en representació de la qual firma una de les persones físiques, el Sr. David García Pérez.

En el tràmit de presentació de la iniciativa, els promotors han presentat, mitjançant compareixença presencial en l'oficina del Registre de Les Corts Valencianes, un escrit on figura la succinta fonamentació de la iniciativa que s'inclou en un annex 1, la referència de la comissió promotora que figura en document annex 2, i la determinació del representant legal de la comissió promotora. Així mateix, se sol·licita l'admissió a tràmit de la iniciativa legislativa popular.

L'escrit de presentació, on consta la sol·licitud de presa en consideració de la proposta, va acompanyat dels següents documents:

- a) Text de la proposta (annex 1), conformat per una exposició de motius de tres pàgines i un article únic, que modifica l'actual article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana.
- b) La configuració de la comissió promotora i la determinació del representant legal (annex 2)

II. Normativa d'aplicació

És d'aplicació a esta iniciativa la Llei 10/2017, d'11 de maig, de la Generalitat, per la qual es regula la iniciativa legislativa popular davant Les Corts (d'ara en avant Llei 10/2017), així com l'article 130 del Reglament de Les Corts Valencianes i la resta de regulació reglamentària aplicable a la tramitació de les proposicions de llei, si bé les previsions del Reglament de la cambra en allò que excedix a l'actuació de la Mesa en el tràmit d'admissió de la iniciativa només s'aplicarà si finalment la iniciativa obté l'aval de firmes establert per la Llei.

En tot cas, es deixa constància que les previsions del Reglament de Les Corts Valencianes, tot i la recent reforma de l'article 130, continuen presentant incongruències amb el que es

preveu en la Llei 10/2017 en aspectes com ara la retirada de la iniciativa per la comissió promotora o la tramitació en comissió.

III. Objecte de la proposta

La justificació de la presentació de la proposta figura de manera resumida en l'escrit de presentació i, de manera molt més extensa l'annex 1, intitulat «Exposición de motivos».

El text de la fonamentació de la iniciativa és el següent:

1. Equiparar la ley electoral valenciana a la barrera electoral que consta en la mayor parte de Comunidades Autónomas.
2. Avanzar hacia un sistema electoral más justo y representativo.
3. Promover el pluralismo político.

IV. Intervenció de la Mesa

L'article 6 de la Llei 10/2017 preveu que l'òrgan rector de la cambra examinarà la documentació aportada i es pronunciarà en el termini de quinze dies sobre l'admissió de la iniciativa, este termini finalitza el dia 5 de maig de 2025.

En el tràmit d'admissió, la Mesa ha de realitzar una anàlisi formal de la iniciativa. Esta anàlisi se centrarà en la concurrència d'alguna de les causes d'inadmissió previstes en l'article 6 de la Llei 10/2017:

- a) Que tinga com a objecte alguna de les matèries esmentades en l'article 4 de la Llei.
- b) Que no s'hagen complit tots els requisits vinculats, d'acord amb l'article 5 de la Llei, amb la presentació de la iniciativa. No obstant això, si es tracta d'algun defecte esmenable, la Mesa de Les Corts el comunicarà a la comissió promotora perquè l'esmene en el termini màxim de quinze dies.

En tot cas, la Llei preveu un recurs en cas d'inadmissió.

La decisió de la Mesa, tant si és d'admissió com si és d'inadmissió, serà comunicada a la comissió promotora i publicada en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* (art. 6.1 Llei 10/2017). En el supòsit de la qual la Mesa acorde l'admissió a tràmit de la iniciativa, l'apartat 1 de l'article 8 de la Llei 10/2017 disposa, a més, la remissió de l'expedient de la iniciativa a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana i a l'oficina del cens electoral als efectes que preveu la pròpia Llei.

V. Anàlisi de l'admissibilitat en raó de l'objecte de la proposta

És causa d'inadmissió que la proposta regule matèries excloses de la ILP. Estes matèries són de dos tipus segons l'article 4 de la Llei. En tractar-se de matèries excloses, no admeten possible esmena per la comissió promotora.

Este matèries són:

- a) La iniciativa legislativa pressupostària anual.

La proposició no constituïx l'exercici de la iniciativa pressupostària anual, per tant, no incorre en esta causa d'inadmissió.

- b) Totes aquelles sobre les quals Les Corts Valencianes no tinguen competència per a legislar.

L'àmbit material de la competència legislativa de Les Corts Valencianes ve definit per l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i per la Constitució.

En la pràctica, i aplicant el que s'establix en els articles 147, 148 i 149 de la Constitució i en Títol VI de l'Estatut d'autonomia, només queden excloses aquelles matèries en les quals la competència legislativa no ha sigut atribuïda per l'Estatut en la Comunitat Autònoma (p. ex.: art. 51 EACV) o en les quals l'Estat té reserva competencial en virtut de la Constitució (p. ex.: relacions internacionals –art. 149.1.3 CE), així mateix, amb la literalitat de l'article 81.1 de l'EACV també quedarà fora de l'àmbit de la ILP la reforma estatutària, ja que es tracta d'un procediment, la iniciativa del qual està taxada en el propi Estatut.

L'objecte de la ILP és la reforma de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana.

L'article 24 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en coherència amb els articles 147.2.c), 148.1.1a i 152.1 de la Constitució, estableix que «La Llei Electoral Valenciana, prevista en l'apartat 1 de l'article anterior, serà aprovada en votació de conjunt per les dos terceres parts de Les Corts i garantirà un mínim de 20 Diputats per cada circumscripció provincial distribuint la resta del nombre total dels Diputats entre les dites circumscripcions, segons criteris de proporcionalitat respecte de la població, de manera que la desproporció que establisca el sistema resultant siga inferior a la relació d'u a tres». En este sentit, la jurisprudència del Tribunal Constitucional és pacífica pel que fa a l'atribució a les comunitats autònomes de la competència pel que fa a les eleccions a les respectives assemblees i, de manera concreta, pel que fa a l'habilitació al legislador autonòmic per a determinar la barrera electoral (STC 225/1998, de 25 de novembre; STC 193/1989, de 16 de novembre; i STC 72/1989, de 20 d'abril), que és l'objecte de la iniciativa que es presenta.

L'Estatut estableix, així mateix, una majoria qualificada per a l'aprovació de la Llei Electoral i, per tant, també de les seues modificacions, com la que es planteja. Açò, però, no té implicacions pel que fa a la iniciativa de la reforma, que se sotmet al règim general, en el qual s'inclou la iniciativa legislativa popular.

Per tant, Les Corts Valencianes tenen competència per a legislar el sistema electoral de Les Corts Valencianes, per la qual cosa, des d'un punt de vista material, la iniciativa presentada s'ajusta a les exigències de la Llei 10/2017, ja que l'objecte s'emmarca en matèries sobre les quals hi ha legislació de Les Corts Valencianes i, en canvi, no es configura com una reforma de l'Estatut d'Autonomia ni és la iniciativa pressupostària anual.

VI. Anàlisi de la concurrència dels requisits formals.

Els requisits formals de la iniciativa venen establits en l'article 5 de la Llei 10/2017:

«2. L'escrit de presentació ha d'estar firmat com a mínim per tres persones, que han de reunir els requisits previstos en l'article 2 d'esta llei, i ha d'incloure el número del document nacional d'identitat o número d'identitat d'estranger, si és el cas, de totes elles i un domicili a l'efecte de notificacions.

3. Amb l'escrit de presentació s'ha d'aportar la relació de persones membres de la comissió promotora de la iniciativa, amb un mínim de tres, amb indicació de quina d'elles actuarà com a representant legal de la comissió i incloent els noms i cognoms, els números dels documents nacionals d'identitat o número d'identitat d'estranger, si és el cas, i les firmes de totes.

4. Així mateix, s'ha d'adjuntar el text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.»

a) Escrit de presentació firmat com a mínim per tres persones, que han de reunir els requisits previstos en l'article 2 d'esta llei, i ha d'incloure el número del document nacional d'identitat o número d'identitat d'estranger, si és el cas, de totes elles i un domicili a l'efecte de notificacions.

L'escrit de presentació està firmat per dos persones físiques, una de les quals, el Sr. García Pérez, actua com a persona física i com a representant de una entitat jurídica (Unió Municipalista).

La redacció de l'apartat 2 de l'article 5 pot donar lloc a una interpretació confusa en virtut de la referència que inclou a l'article 2 de la Llei. Això és així perquè mentre que l'article 5.2, literalment, només preveu la presentació de la ILP per tres persones que necessàriament hauran de ser físiques, ja que s'exigix el DNI o el NIE, en exigir els requisits de l'article 2, podria pensar-se que ja que l'apartat 2 d'este article 2 reconeix la legitimitat per a «promoure» ILP a «associacions, agents econòmics i socials, ONG i altres entitats amb personalitat jurídica i sense ànim de lucre», estes entitats també poden «firmar» la presentació, com de fet, han interpretat els promotors de la iniciativa.

La interpretació més harmònica és la que duu a entendre que l'escrit de presentació ha de presentar-se per, almenys, tres persones físiques que complisquen els requisits de l'article 2. Dos raons fonamenten esta conclusió. D'una banda, l'article 2 de la Llei preveu en

l'apartat 1 que «poden exercir la iniciativa legislativa popular» i seguidament fa referència a circumstàncies (veïnatge administratiu, edat, nacionalitat) que només poden reunir persones físiques. Per contra, en l'apartat 2, referit a persones jurídiques, no es reconeix la facultat d'exercir la iniciativa legislativa popular, sinó només la «promoció». La distinció entre els conceptes de promoció i exercir és bastant clara: exercir és «Realitzar o fer actuar (una acció, una influència, una força o un poder) sobre algú o alguna cosa»; promoure és «Iniciar o impulsar (una cosa o un procés), intentant que es realitze, que s'aconseguisca», segons les definicions del *Diccionari Normatiu Valencià*. Per tant, és viable considerar que el legislador va interpretar que les persones jurídiques podien iniciar o impulsar la iniciativa legislativa popular, però per la materialització concreta va limitar-la a persones físiques.

Per una altra part, l'article 5.2 remet als requisits que figuren en l'article 2, i este article només fa ús del terme *requisits* en l'apartat 1 referit a persones físiques, ja que l'apartat 2 no estableix cap requisit sinó que reconeix a les persones jurídiques la legitimació per promoure LLP, com s'ha dit.

En conseqüència, caldrà que els promotors corregisquen l'escrit de presentació per a incorporar una tercera persona física que reunisca els requisits que figuren en l'apartat 1 de l'article 2 de la Llei.

- b) Relació de persones membres de la comissió promotora de la iniciativa, amb un mínim de tres, amb indicació de quina d'elles actuarà com a representant legal de la comissió i incloent els noms i cognoms, els números dels documents nacionals d'identitat o número d'identitat d'estranger, si és el cas, i les firmes de totes.

En l'annex 2 de la documentació presentada consta una comissió promotora formada per les mateixes persones físiques i la persona jurídica que figuren en l'escrit de presentació.

Pel que fa al compliment dels requisits establits en l'article 2 de la Llei 10/2017, per part dels membres de la comissió promotora, ja hem indicat que són els que figuren en l'apartat 1 de l'article 2 i, en conseqüència, referits només a persones físiques. Estos requisits són ser major de setze anys i disposar del veïnatge administratiu valencià, i es complixen en relació a les dos persones físiques que firmen el document de presentació de la iniciativa, segons es desprén de la còpia del DNI que aporten però, òbviament, no es complixen en el cas de la persona jurídica.

En este sentit, tot i que l'apartat 3 de l'article 5 no conté una referència als requisits de l'article 2, de la literalitat del precepte no cap cap tipus de dubte que les persones que conformen la comissió promotora han de ser persones físiques, ja que se n'exigix constància del nom i cognom, número de DNI o NIE i firma. La Llei, però, no preveu per part dels membres de la comissió promotora dels requisits de l'article 2, com sí que ho fa en els firmants de la presentació.

Al llarg de la Llei són molts els preceptes que atribueixen a la comissió promotora funcions no només de promoció, en el sentit indicat més amunt, sinó realment d'exercici del dret o

de gestió de la iniciativa legislativa. Així, la comissió promotora designa les persones fedatàries (art. 10.2), remet els plecs firmats a la Junta Electoral (art. 12.1), designa la persona que defensarà la iniciativa davant el ple (art. 16.1) o determina decisions vinculants per a la pròpia cambra en relació a la tramitació de la iniciativa (art. 16.4 i 5), entre d'altres. Per això, tot i l'omissió del legislador, ha d'entendre's que la comissió promotora exercix el dret a la iniciativa legislativa popular i, en conseqüència, els seus membres també hauran de complir els requisits que figuren en l'apartat 1 de l'article 2.

En este cas, per tant, caldrà incorporar una nova persona física a la comissió promotora i acreditar-ne el compliment dels requisits i incorporar-ne la firma.

c) Text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.

El text proposat està conformat per una exposició de motius extensa i un article «únic» que dona una nova redacció íntegra a l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana. El text articulat, però, no incorpora disposicions finals, ni addicionals ni transitòries, la qual cosa si bé no és preceptiva, és un tret de bona tècnica legislativa i si escau, podrà modificar-se en la tramitació legislativa.

La iniciativa legislativa popular és una de les manifestacions del dret fonamental de participació (art. 23 CE) –STC 19/2015, de 16 de febrer, FJ 2.b)–, per la qual cosa no procedix establir més requisits que els exigits per la norma configuradora (en este cas la Llei 10/2017) ni aplicar-los de manera tan rígida que desconfigure la naturalesa del dret, que no és una altra que establir un «instrument de participació directa dels ciutadans en la funció legislativa, a través de la facultat de proposta, i de comunicació amb els representants en el parlament té també el sentit de buscar “forçar el debat polític i obligar al fet que els diferents Grups de la Cambra i esta mateixa hagen de prendre expressa posició sobre un assumpte o tema determinat” (STC 40/2003, de 27 de febrer, FJ 7)» –STC 19/2015, de 16 de febrer, FJ 2.d)–. En qualsevol cas, d'aconseguir culminar de manera satisfactòria el procés de recollida de firmes, la iniciativa serà sotmesa, primerament, al dictamen del Consell Jurídic Consultiu (art. 11 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana), i en la tramitació parlamentària la redacció proposada podrà ser corregida i adaptada a les competències de la Generalitat. En el mateix sentit, en el cas de deficiències sobre l'acreditació de la legitimació, com és el cas, també caldrà aplicar el criteri *favor libertatis*.

En conseqüència, des d'una perspectiva formal, la documentació presentada no complix amb els requisits exigits en la Llei 10/2017 per a la seua admissibilitat, en relació a la comissió promotora i el document de presentació, tot i que es tracta de defectes de caràcter formal susceptibles de correcció.

VI. La intervenció de la persona jurídica en la promoció de la ILP

Com s'ha indicat, la Llei 10/2017 preveu en l'apartat 2 de l'article 2 que «La legitimació per a la promoció d'aquesta iniciativa legislativa popular, a més de les persones descrites en l'apartat anterior, la tenen les associacions, agents econòmics i socials, ONG i altres entitats amb personalitat jurídica i sense ànim de lucre».

Cal entendre que la Llei reconeix a les entitats jurídiques exclusivament la possibilitat de realitzar actuacions d'impuls i suport a les persones físiques que exerciten el dret de iniciativa legislativa popular, d'esta manera, la intervenció en el procés de les persones jurídiques a què fa referència l'apartat 2 té com a possibles efectes figurar com a promotora en la documentació i en l'expedient parlamentari i, igualment, als efectes de percepció de la subvenció a la qual es referix el títol IV de la Llei.

Això no obstant, la possibilitat que l'entitat jurídica assumisca els gastos i, en conseqüència, pugua percebre la compensació prevista per la Llei haurà d'ajustar-se a les limitacions de la legislació general de subvencions i les específiques de la naturalesa de l'entitat jurídica. Així, en el cas concret d'Unión Municipalista, entitat inscrita en el registre de partits polítics del Ministeri de l'Interior, no podrà ser la beneficiària de la possible compensació dels gastos, atés que este supòsit no està entre les fonts de recursos per a federacions i partits que es preveuen en l'article 2 de la Llei orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics.

En tot cas, la intervenció, a títol de promotor de la ILP exigirà que s'incorpore a l'expedient la documentació acreditativa de l'expressió de voluntat de l'entitat, la qual cosa ha d'acreditar-se amb la certificació emesa per l'òrgan competent de l'entitat expressiva de de l'acord de promoure la iniciativa legislativa popular adoptat per l'òrgan que estatutàriament habilitat. Als efectes de comprovar la documentació, caldrà, així mateix, aportar certificació de la inscripció registral en el Registre públic corresponent i còpia dels estatuts en vigor.

VII. Conclusió.

De l'anàlisi realitzat de la documentació presentada es conclou que la proposta d'iniciativa legislativa popular per a la modificació de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana, presentada pel Sr. David García Pérez i una altra persona i la Unión Municipalista, **no complix, amb els requisits d'admissibilitat exigits en la Llei 10/2017, d'11 de maig, de la Generalitat, per la qual es regula la iniciativa legislativa popular davant Les Corts.**

En conseqüència, caldrà que la Mesa qualifique l'escrit, en suspenga l'admissió a tràmit i concedisca a la comissió promotora de la iniciativa un termini de quinze dies hàbils comptadors des de l'endemà de la notificació perquè corregisca la documentació presentada en el sentit següent

- Escrit de presentació de la iniciativa subscrit per tres persones físiques que complisquen els requisits de l'article 2.1 de la Llei 10/2017;
- Relació de membres de la comissió promotora, formada per almenys tres persones físiques, que hauran de reunir els requisits de l'article 2.1 de la Llei 10/2017, amb indicació del nom i cognoms i número de DNI o NIE de cadascuna, i la firma en suport paper o mitjançant firma electrònica vàlida, i còpia del DNI o NIE; i
- En el cas que la entitat jurídica siga la promotora de la iniciativa i així haja de constar en la tramitació, caldrà aportar document acreditatiu de la voluntat de l'entitat, expressada pel seu òrgan de govern, sobre la promoció de la ILP, així com certificació d'inscripció en el corresponent Registre públic i còpia dels Estatuts.

És tot el que em complix informar V.H., sense perjuí de millor o superior criteri.

Palau de Les Corts Valencianes

HONRAT SR. LLETRAT MAJOR DE LES CORTS VALENCIANES