

Joaquín J. Marco es Licenciado (1995) y Doctor (1999) en Derecho por la Universidad de Valencia, así como Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (2008) en esa misma Universidad.

Desde el punto de vista profesional, ha sido Becario de Investigación de la Fundación San Pablo en el periodo 1995-99 y, desde octubre de 1999 es Profesor del Área de Derecho Constitucional de la Universidad CEU Cardenal Herrera, donde actualmente es Director del Departamento de Derecho Privado y Disciplinas Jurídicas Básicas.

Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan tres monografías –una de ellas publicada en 2000 por Les Corts–, además de cuantiosos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

Ha realizado estancias de investigación en Les Corts y el Senado de España, así como en universidades españolas y extranjeras; por otra parte ha participado en Proyectos de Investigación subvencionados por la Generalitat Valenciana y el Ministerio de Educación y Cultura.

También ha sido miembro de Tribunales de Trabajos de Investigación, del Diploma de Estudios Avanzados, y de Tesis Doctorales.

Por último, indicar que colabora habitualmente como Profesor en Cursos de Formación para Funcionarios impartidos, tanto por el Instituto Valenciano de Administración Pública (Generalitat Valenciana), como por el Ministerio de Administraciones Públicas. Además, ha organizado y participado –no sólo como asistente, sino también como ponente– en Seminarios y Jornadas sobre las materias de las que imparte docencia.



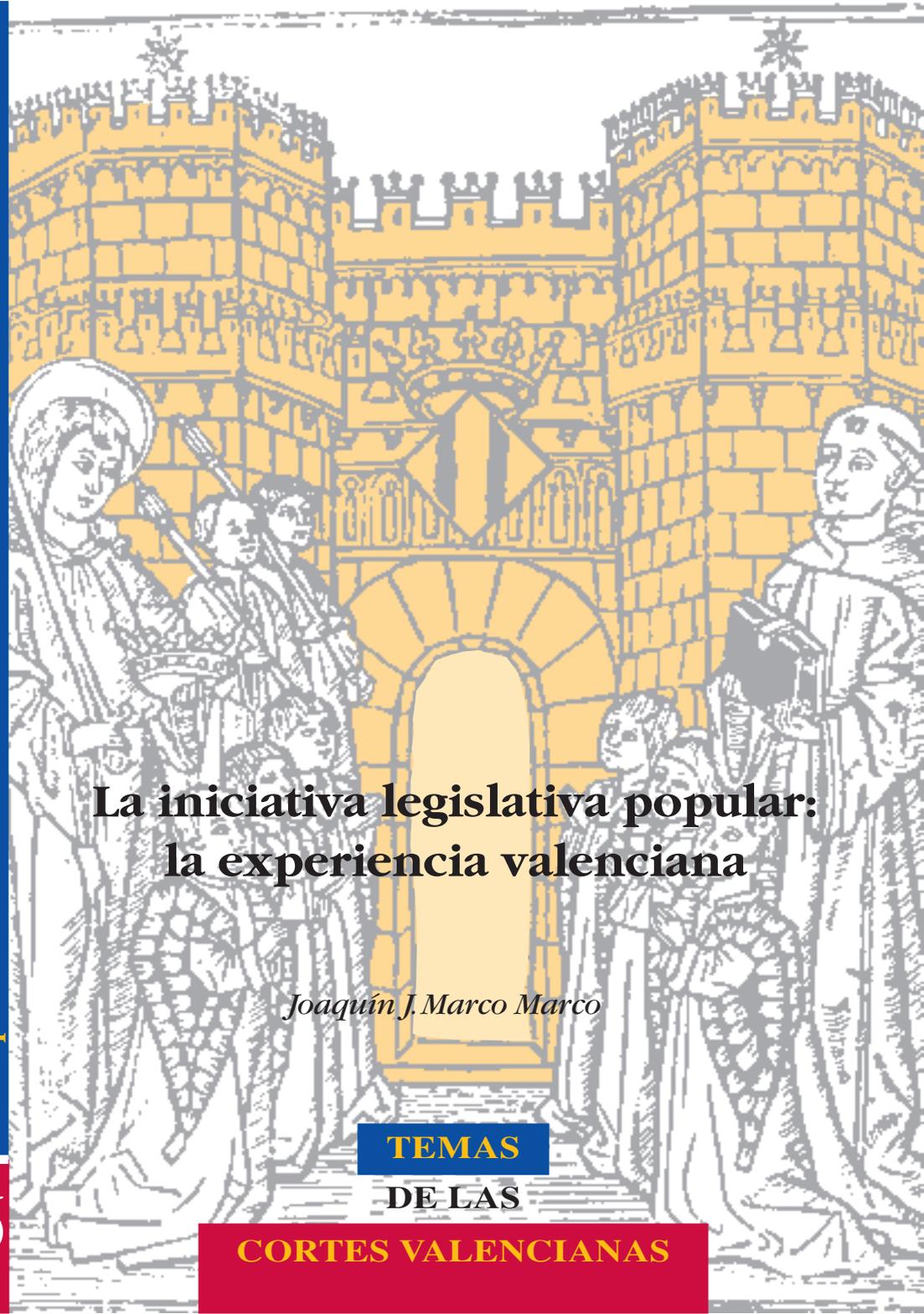
La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana

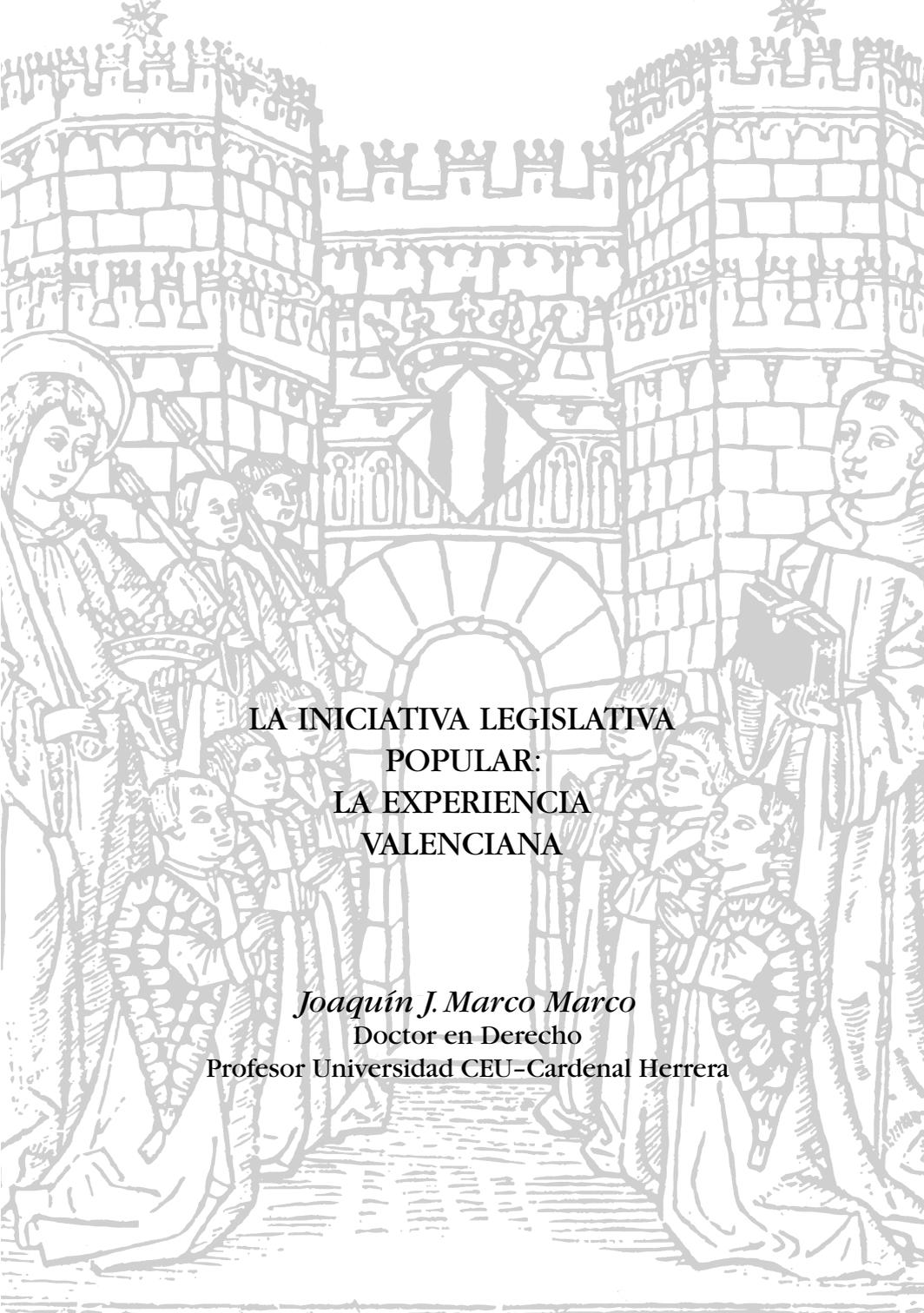
Joaquín J. Marco Marco

TEMAS

DE LAS

CORTES VALENCIANAS





LA INICIATIVA LEGISLATIVA
POPULAR:
LA EXPERIENCIA
VALENCIANA

Joaquín J. Marco Marco
Doctor en Derecho
Profesor Universidad CEU-Cardenal Herrera

© CORTS VALENCIANES
© Autor: Joaquín J. Marco Marco
ISBN: 978-84-89684-34-8
Depósito Legal: V-4.489-2008
Imprime: Rotodomenech, S. L.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
NOTA PREVIA DEL AUTOR.....	13
BLOQUE I. NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	17
1. Introducción	19
2. La naturaleza participativa y complementaria de la iniciativa legisla- tiva popular	22
BLOQUE II. EL ÁMBITO ESTATAL.....	27
3. Análisis de la Ley Orgánica 3/84 de iniciativa legislativa popular	29
3.1. Primera Fase: Iniciación del procedimiento y admisión a trámite.	30
3.1.1. ¿Quién inicia el procedimiento?	30
3.1.2. ¿Cómo se inicia el procedimiento?.....	31
3.1.3. Trámite de admisión de la iniciativa	32
3.1.4. Causas de inadmisión	32
3.1.5. Resolución.....	35
3.1.6. Recurso de amparo contra la inadmisión ante el Tribunal Constitucional.....	36
3.2. Segunda fase: recogida de firmas	36
3.2.1. El número de firmas	36
3.2.2. Plazo	37
3.2.3. Procedimiento de recogida de firmas.....	38
3.2.4. Autenticación de las firmas.....	39
3.2.5. Presentación, comprobación y recuento de firmas.....	39
3.2.6. Compensación económica a la Comisión Promotora	40
3.3. Tercera fase: Tramitación parlamentaria.....	41
3.3.1. Publicación e inclusión en el orden del día.....	41
3.3.2. Tramitación parlamentaria <i>strictu sensu</i>	42
3.3.3. Retirada de la iniciativa.....	44
3.3.4. Caducidad.....	45
4. Experiencia práctica: la iniciativa legislativa estatal (1983-2008).....	45

BLOQUE III. EL ÁMBITO AUTONÓMICO VALENCIANO.....	53
5. La iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana: el Estatuto y los primeros intentos legislativos.....	55
5.1. La iniciativa legislativa popular en el Estatuto de Autonomía (1982 y 2006).....	55
5.2. La Proposición no de Ley sobre Elaboración de la Proposición de Ley de Iniciativa Popular (1986).....	56
5.3. La Proposición de Ley sobre Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (1988).....	57
5.4. La Propuesta de Resolución en el Debate de Política General (1992).....	59
5.5. La Proposición de Ley sobre Iniciativa Legislativa Popular (1992).....	60
6. Análisis de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.	61
6.1. Primera Fase: Iniciación del procedimiento y admisión a trámite.....	62
6.1.1. ¿Quién inicia el procedimiento?	62
6.1.2. ¿Cómo se inicia el procedimiento?	63
6.1.3. Trámite de admisión de la iniciativa	64
6.1.4. Causas de inadmisión	65
6.1.5. Resolución	68
6.1.6. Recurso de reconsideración y Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.....	68
6.2. Segunda fase: recogida de firmas	68
6.2.1. El número de firmas	68
6.2.2. Plazo	70
6.2.3. Procedimiento de recogida de firmas	71
6.2.4. Autenticación de las firmas.....	72
6.2.5. Presentación, comprobación y recuento de firmas.....	72
6.2.6. Compensación económica a la Comisión Promotora	73
6.3. Tercera fase: Tramitación parlamentaria	74
6.3.1. Publicación e inclusión en el orden del día.....	74
6.3.2. Tramitación parlamentaria <i>strictu sensu</i>	75
6.3.3. Retirada de la iniciativa.....	76
6.3.4. Caducidad.....	76
7. La Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 5/93 (2001).....	77
8. Experiencia práctica: la iniciativa legislativa en la Comunidad valenciana (1993-2008)	79
8.1. Visión general	79
8.2. La Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular reguladora del proceso de ordenación de l’Horta de Valencia como espacio natural protegido (2001).	81

8.3. Resto de iniciativas	85
8.3.1. Proposición de Ley de la Academia del idioma valenciano y modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (2001).....	85
8.3.2. Proposición de Ley de los Derechos de la Familia (2001).	86
8.3.3. Proposición de Ley de la Academia de la Lengua Valenciana y derogación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (2005)	86
8.3.4. Proposición de Ley de modificación del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales (2006).....	88
8.3.5. Proposición de Ley de compensación Cheque-bebé de la Comunidad Valenciana (2008)	88
8.3.6. Proposición de Ley de defensa de las señas identidad de los valencianos (2008).....	90
8.3.7. Proposición de Ley de la red de apoyo a la mujer embarazada (2008).....	90
BLOQUE IV. CONSIDERACIÓN FINAL, ANEXOS Y BIBLIOGRAFÍA.....	93
9. Consideración final	95
10. Anexos	96
10.1. Anexo I. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (Modificada por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo).....	96
10.2. Anexo II. Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.....	103
10.3. Anexo III. Proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de l'Horta de Valencia como espacio natural protegido.	110
11. Bibliografía	122

PRÓLOGO

Uno de mis temas preferidos del Derecho Constitucional ha sido aquel que tradicionalmente tuvo como enunciado “Las instituciones de gobierno directo”. En él explicábamos, ya hace años, los profesores de la vieja asignatura llamada “Derecho Político”, cómo, junto a la democracia necesariamente representativa, era posible –y también bueno y deseable– la permanencia de unas instituciones de gobierno directo con las que el ciudadano pudiera participar en la toma de decisiones políticas sin la mediación de sus representantes, elegidos democráticamente en las diferentes instituciones políticas.

Y a la hora de entrar en materia, los profesores poníamos en primer lugar énfasis en el “Landsgemeinde” de algún pequeño cantón suizo como su expresión más genuina. Pero también hablábamos del referéndum, del plebiscito, del jurado y, como no, de la iniciativa legislativa popular.

Por todo ello, me ha resultado muy interesante el libro que sobre esta materia ha realizado el profesor Joaquín J. Marco Marco y que tengo la satisfacción de prologar.

Yo diría que el libro es un toque de atención. El autor analiza en profundidad la institución tanto desde la perspectiva estatal como desde la autonómica valenciana y cree que es una buena institución pero que está mal regulada y, por ende, peor aplicada.

Como indica el Profesor Marco los requisitos tanto de la ley estatal como de la valenciana son excesivos partiendo del mínimo de firmas que hay que recoger (500.000 y 50.000 respectivamente). Pero el problema viene posteriormente, cuando todo un esfuerzo de movilización que supone una iniciativa de este tipo, queda a expensas de la voluntad del Parlamento en el trámite de la toma en consideración. El procedimiento en sí es ya una causa de desmotivación para quienes pudieran plantearse presentar una iniciativa legislativa popular.

Pero si, como hace el autor, pasamos a examinar los resultados prácticos, el panorama es más que desalentador. A nivel estatal, con más de veinticinco años de vigencia de la Ley Orgánica, sólo ha llegado a buen puerto una única iniciativa legislativa: la que al final fue la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal.

Y en el ámbito autonómico valenciano ninguna de las pocas iniciativas planteadas, ha sido finalmente aprobada. Ni siquiera la que pretendía regular el proceso de ordenación de l'Horta de València como espacio natural protegido que, finalmente, no fue tomada en consideración por Les Corts en la histórica sesión del 14 de noviembre del 2001. Recuerdo bien el sentimiento de frustración que supuso aquella votación después de todo el esfuerzo desarrollado por parte de la Comisión Promotora. Pensé entonces –y, de momento, creo que no me equivoqué– que Les Corts con su voto contrario a la toma en consideración de la iniciativa legislativa popular dejaban ya –para siempre– en el dique seco esta institución de gobierno directo. Y lo que es peor, ese tipo de procedimiento iba a quedar sólo para plantear iniciativas que, en muchos casos, se presentaban –como así ha sido en el caso valenciano– pero sin voluntad de llevarlas adelante y sólo buscando la noticia propagandista de su mera presentación en los medios de comunicación.

Por todo ello, comparto con el Profesor Marco su crítica a lo que ha sido en el Estado y en nuestra Comunitat Valenciana, la experiencia práctica de la iniciativa legislativa popular. Pero también comparto –y con su mismo entusiasmo– la consideración de que el procedimiento debe permanecer y el deseo de que sea modificado para que cumpla el papel que le corresponde como institución de gobierno directo.

El libro, en suma, es un magnífico análisis jurídico –en sus perspectivas teórica y práctica– y, como apuntaba antes, un toque de atención cívico de reivindicación de la iniciativa legislativa popular.

LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA

Lletrat de Les Corts
Professor Titular de Dret Constitucional
de la Universitat de València

NOTA PREVIA DEL AUTOR

En el año 2000, Les Corts eligieron mi Tesis Doctoral “El Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho” para inaugurar esta colección de Temas de las Cortes Valencianas; hoy, ocho años después, dicha colección –ya absolutamente consolidada– y mi labor investigadora vuelven a reencontrarse, suponiendo para mí un verdadero honor y distinción esta nueva publicación que ahora tiene entre sus manos.

Como no puede ser de otra forma, mi sentimiento hacia Les Corts debe ser de agradecimiento, gratitud que personalizo en la Molt Excel·lent Senyora Presidenta M.^a Milagrosa Martínez Navarro, pero que hago extensivo a todos y cada uno de los integrantes de la Mesa de la Cámara (la propia Presidenta, además de los Excmos. Sres. y Sras. Vicepresidentes y Secretarios –D. José Cholbi y D.^a Isabel Escudero, y D.^a M.^a Fernanda Vidal y D. Antoni Such, respectivamente–, así como el Letrado Mayor –D. Javier Guillem–) por haber seleccionado este trabajo.

No obstante, hay otras muchas personas vinculadas con Les Corts que, por su colaboración desinteresada en este Proyecto, también merecen un sincero recuerdo en este momento. Es el caso de los Letrados Francisco J. Visiedo Mazón y Juan Antonio Martínez Corral; de Teresa Barata, responsable del Servicio de Estudios, Documentación y Biblioteca; y de Toni Blázquez, Francisca López y Jaume Molins, integrantes de la Secretaría de los Servicios Jurídicos de la Cámara. No les quepa duda que sin su colaboración este trabajo no habría sido posible o, en todo caso, habría sido peor.

Mención especial merece Lluís Aguiló, quien como Letrado Mayor de la Cámara ha vivido muy de cerca muchos de los avatares que en esta obra se abordan, y que ahora, desde la relativa distancia que le conceden sus nuevas responsabilidades, ha accedido –y me congratulo por ello– a prologar el libro.

Por último, no puedo dejar de hacer una mención a mi Universidad, la CEU Cardenal Herrera, en la que durante todos estos años he llevado a cabo mi labor docente e investigadora, y sin cuyo sustento mi dedicación a estas actividades sería pura ficción. De entre su cualificado elenco de profesionales quiero hacer una especial referencia a Manuel Martínez Sospedra, maestro, mentor e inspirador de quien les habla, y sin cuya sabiduría y apoyo mi actividad de investigación hubiera sido de inferior calidad.

A todos ellos, y a usted que se ha decidido a leer estas líneas, muchas gracias.

JOAQUÍN J. MARCO
Profesor Derecho Constitucional
Universidad CEU Cardenal Herrera

**BLOQUE I. NATURALEZA DE LA INICIATIVA
LEGISLATIVA POPULAR**

1. Introducción

El sistema político definido en la Constitución española de 1978 se fundamenta en la democracia participativa, fijándose como principio básico el de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Así, nuestro texto constitucional, en su artículo 23.1, establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, ya sea directamente, ya sea a través de representantes periódica y libremente elegidos por sufragio universal.

Si bien, *prima facie*, el tenor literal del artículo no establece una preferencia hacia ninguno de ambos modelos de participación, la realidad práctica de nuestro ordenamiento jurídico ha supuesto una evidente priorización del segundo de ellos, el de democracia representativa; a este hecho, debemos añadir que los escasos mecanismos de democracia directa o participativa que nuestro ordenamiento regula están excesivamente constreñidos, dificultando sobremanera la efectividad de la participación ciudadana y, desde mi punto de vista, contraviniendo las indicaciones del artículo 9.2 de la Constitución que conmina a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Pese a ello, es cierto que la Constitución española, en la línea de las más modernas democracias constitucionales, profundizó en algunas instituciones fundamentales de carácter participativo recogiendo, por ejemplo, en su artículo 87.3 la posibilidad de que los ciudadanos participaran directamente en el proceso de producción normativa mediante la iniciativa legislativa popular, esto es, a través del derecho o facultad de la que goza una fracción del cuerpo electoral para iniciar un procedimiento legislativo¹. Sin embargo, esta misma institución –a la que se dedica el presente trabajo–, es un buen ejemplo de las limitaciones en que se desenvuelven dichas instituciones. Su estricta regulación constitucional dificulta sobremanera su eficacia, convirtiéndola en un mecanismo de participación directa de dimensiones mínimas –ridículas, me atrevería a afirmar–. Como consecuencia

¹ Existe un habitual debate doctrinal sobre si el texto presentado por la Comisión Promotora se debe considerar como “iniciativa legislativa” o como “propuesta de iniciativa legislativa”; a lo largo de este texto no abordaré dicho debate y utilizaré la denominación constitucionalmente fijada de “iniciativa legislativa popular”.

de ello, nuestro sistema puede alardear de contar con un mecanismo de participación directa de carácter extraordinario o excepcional², pero que en realidad está sumido en un profundo adormecimiento, en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable. Si hay que alabar al constituyente por incluir esta figura –no generalizada en el derecho comparado³– entre las disposiciones de nuestra Carta Magna, también hay que criticarlo por hacerlo en vía muerta.

El reproche que acabo de dirigir al constituyente debe hacerse extensivo al legislador, que si bien es cierto que actuaba muy condicionado por la literalidad del artículo 87.3 de la Constitución, podía haber sido más valiente cuando varios años más tarde, y en cumplimiento del mandato constitucional, aprobó la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que regula el régimen jurídico aplicable a la iniciativa legislativa popular en el Parlamento español. En todo caso, aunque el encorsetamiento que oprime a la iniciativa popular no era defendible en 1978 cuando se elaboró y aprobó la Constitución, o en 1984 cuando vio la luz la ya referida Ley Orgánica, sí puedo llegar a entender que en aquellas fechas, el somnífero que se aplicó a la institución podía justificarse desde la necesidad de construir un sólido sistema representativo del que los partidos fueran indiscutible centro neurálgico, tratando de desterrar así fantasmas del pasado reciente. Ahora bien, cuando a la fecha de redactar este texto han transcurrido casi 31 años de las primeras elecciones democráticas modernas (15 de junio de 1977), y estamos a punto de celebrar el 30º aniversario de la Constitución, las cautelas y recelos al respecto dejan de tener sentido. Si los ciudadanos estamos capacitados para elegir a nuestros representantes, ¿por qué no hemos de gozar de un sistema viable que nos permita presentar iniciativas legislativas cuando, además, al fin y a la postre, han de ser supervisadas por esos mismos representantes? ¿A qué se tiene miedo?

Si descendemos al ámbito autonómico, la situación no es muy diferente. La mayor parte de los Estatutos de Autonomía recogieron en su articulado, a imagen y semejanza de lo fijado en el texto constitucional, la posibilidad de que los ciudadanos gozaran de iniciativa legislativa. Así se hizo en el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad –ahora, y con alguna pequeña modificación tras la reforma estatutaria de 2006, artículo 26.2–, sobre cuya base, y con el objetivo de facilitar la participación de los valencianos en la vida política, económica,

² Como dice Tudela, no se trata de una institución habitual en los países de nuestro entorno. José Tudela Aranda, "Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías", en: Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 97-98.

³ Sobre experiencias en otros países próximos puede verse Renzo Dickmann, "L'esercizio dell'iniziativa legislativa", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 1, enero-marzo, 1995, pp. 3-64; Claudio Mignone, "La partecipazione popolare", *Quaderni Regionali. Rivista trimestrale di studi e documentazioni*, n.º 3, vol. XXIV, 2005, pp. 633-658; Pierre Nuss, « Référendum et initiative populaire en France ; de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, n.º 5, septembre-octobre, 2000, pp. 1441-1494.

cultural y social, se elaboró la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana. Esta Ley, al igual que la de la práctica totalidad del resto de Autonomías, mimetizó el texto estatal de 1984, incurriendo, por tanto, en sus mismos defectos y recelos. Lo cierto es que el alto nivel de exigencia dificulta lo que el propio Preámbulo de la ley autonómica valenciana se planteaba: establecer las condiciones para que puedan llegar al Parlamento aquellas iniciativas populares que sean complementarias de las iniciativas promovidas por los partidos políticos.

Resulta evidente que contar con el instrumento es un primer paso indispensable, pero de nada sirve si, como sucede en España –tanto a nivel estatal como autonómico–, el mecanismo está absolutamente neutralizado y es poco más que una ficción constitucional⁴. La vía intermedia en la que nos encontramos no lleva a ningún sitio; se trata de una institución que se ha quedado –sí no nació ya así– obsoleta, y ha ido perdiendo la escasa funcionalidad de la que pudiera gozar, por lo que o bien se la destierra, o bien se da un paso al frente y se la dota de plena efectividad. No hacerlo así nos deja sumidos en el más profundo de los letargos participativos. Como decía la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley que presentó el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida el 1 de marzo de 2002 con el objetivo de reformar la Ley Orgánica 3/84, la citada Ley parecía más “de disuasión que de promoción de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”⁵.

Durante algunas fechas, cuando se supo que el primer Gobierno de Rodríguez Zapatero se disponía a proponer la modificación de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, pensé que había llegado, por fin, el momento de ubicarla donde los ciudadanos nos merecemos, y que la reforma dotaría de plena eficacia a la institución. Sin embargo, el ejecutivo, tan valiente y decidido en la regulación de otras instituciones, ha sido bastante tibio en las modificaciones aquí introducidas. La aprobación de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo –que ha reformado la 3/84– no es, desde mi punto de vista, la solución que nuestro *enfermo* precisaba; es cierto que la reforma puede tener un *efecto placebo* que, a corto plazo, permita sugestionar y provocar una leve mejoría en el paciente, pero no lo es menos que carece de un efecto farmacológico o curativo real. Se trata de una reforma inerte que, si bien puede generar una ligera mejoría de ánimo, no parece llamada a ser una solución definitiva. En todo caso, no estaría de más que muchas Comunidades Autónomas –entre ellas la Comunidad Valenciana– tomara nota de los aires renovadores del Gobierno central y avanzara en la regulación de la institución, situándola, cuanto menos, al mismo nivel en el que sitúa la iniciativa estatal tras la reforma de 2006 o, todavía mejor, siguiendo el ejemplo catalán, llevándola más allá.

⁴ Ferran Camps, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, Mediterrània, 1997, p. 71.

⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales* n.º 212, de 1 de marzo de 2002, pp. 1-2.

A lo largo de las siguientes páginas se va a analizar, en primer lugar, la naturaleza de la institución en cuestión, para adentrarse posteriormente y con minuciosidad, en la regulación de la iniciativa legislativa popular tanto en el ámbito estatal como en el de la Comunidad Autónoma Valenciana, criticándose su contenido, y sugiriendo mejoras que redundarían en la mayor participación de (todos) los ciudadanos, quienes, no lo olvidemos, somos los verdaderos protagonistas de este mecanismo. Por último, se efectuará un análisis de cómo se ha desarrollado hasta la fecha la aplicación práctica de la institución.

2. La naturaleza participativa y complementaria de la iniciativa legislativa popular

Como ya se ha apuntado, la iniciativa legislativa popular se recoge, en nuestra Constitución de 1978, en el artículo 87.3⁶, y de ella pasa a los diferentes Estatutos de Autonomía. La institución –fundamentada en la Constitución española de 1931⁷ (artículo 66⁸) y en la italiana de 1947 (artículos 71 y 121)– confiere a los ciudadanos, cumpliendo determinadas condiciones, la facultad de presentar proposiciones de ley ante el Parlamento, quien conserva en todo momento, y sin ningún tipo de limitación, su capacidad de decisión.

A la vista de lo anterior, no puede considerarse que nuestro modelo de iniciativa legislativa popular sea un mecanismo de democracia directa, dado que la última palabra corresponde a los órganos representativos, cuya intervención es necesaria e imprescindible. Ello es así, porque, como apunta Paloma Biglino⁹, nuestro modelo presenta caracteres peculiares que lo distinguen del predominante en Europa, el configurado en la Constitución helvética, en el que se enlaza la iniciativa legislativa popular con el referéndum, sometiéndose así, en la mayor parte de los casos, la propuesta ciudadana a votación popular. Algunos autores

⁶ Artículo 87.3: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

⁷ Sobre la iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1931 puede verse Miguel Ángel Fernández Ferrero, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 31 y ss.

⁸ Art. 66.3: “El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores”. Art. 66.4: “Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular”. La ley de desarrollo no llegó a aprobarse, por lo que la institución no pudo llegar a ponerse en práctica durante la II República española. La regulación recogida en la Constitución de 1931 estaba basada en la Constitución austriaca.

⁹ Paloma Biglino Campos, “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, junio–octubre, 1985, pp. 289-290.

como Casado¹⁰ son partidarios de esa regulación y consideran que la iniciativa, 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 rechazo de lo propuesto. Sin embargo, como se ha apuntado, nuestra regulación dista sustancialmente del planteamiento propuesto por Casado, por lo que debemos negar que la iniciativa legislativa popular pueda ser definida como una instancia de democracia directa o, incluso, semidirecta.

Ahora bien, negar que se trate de una institución de democracia directa no puede llevarnos al extremo contrario y hacernos considerar que, simplemente, estemos ante una variante del derecho de petición, pues la diferencia entre uno y otra es más que evidente¹¹.

La solución, como en tantas otras cuestiones jurídicas, la encontramos en un *tertium genus*, en una propuesta intermedia. Así, la mayor parte de la doctrina española asume en la actualidad que la iniciativa legislativa popular debe quedar enmarcada como una proyección del derecho a la participación consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución, por lo que podemos afirmar con Biglino¹² 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”.

Una vez establecido su carácter participativo y constructivo¹³, podemos llegar un paso más allá, y valorar la relación existente entre el modelo representativo predominante y la pervivencia de este tipo de instituciones propias de un modelo participativo directo. ¿Se puede afirmar que la iniciativa legislativa popular sea un mecanismo opuesto a la naturaleza del gobierno representativo? Es cierto que, tradicionalmente, ha existido cierta tensión entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa, tensión que no es ajena a la restrictiva regulación que de la iniciativa legislativa popular se ha hecho en nuestro país; sin embargo, la mayor parte de la doctrina coincide en que dicha tensión no debería existir¹⁴, y que mecanismos como el de la iniciativa legislativa popular, más que

¹⁰ José María Casado Pallarés, *La iniciativa, el referéndum y el recall (tesis doctoral)*, Madrid, Imprenta de Archivos, 1928, p. 8.

¹¹ A este respecto puede verse Paloma Biglino Campos, “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, enero-abril, 1987, pp. 92-94.

¹² Paloma Biglino Campos, “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, *op. cit.*, p. 291.

¹³ Ferran Camps, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴ Algunos autores aún sostienen tesis sobre la tensión entre ambos modelos. Al respecto puede verse Adolfo Menéndez Menéndez, “La iniciativa legislativa popular”, en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, p. 1729.

tratar de sustituir al modelo representativo, intentan perfeccionarlo y complementarlo. En este sentido, ya afirmaba Kelsen¹⁵ que 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 mismos.

Si bien poco se puede añadir al planteamiento kelseniano, debo apuntar que también en nuestro país la doctrina ha utilizado derroteros similares. Incluso con anterioridad a la obra de Kelsen, Casado¹⁶ consideraba que la iniciativa legislativa popular es un eslabón intermedio entre la democracia directa y el régimen parlamentario; a posteriori, en nuestra doctrina más reciente, las tesis del austriaco las han mantenido autores como Contreras¹⁷ o Tudela¹⁸, para quien la iniciativa legislativa popular es un instrumento de participación política que se establece en sistemas de democracia representativa al objeto de complementar los cauces naturales y ordinarios de la misma.

Un tanto más original es el planteamiento de Aguiar de Luque¹⁹, según quien la democracia participativa no se propone plantear una alternativa al sistema representativo, pero tampoco complementarlo con unas puntuales instituciones de participación directa que rectifiquen lo excesos del régimen parlamentario. Se trata, 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 política profesionalizada.

El propio Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, en su primitiva versión –mantenida en lo que aquí se reproduce tras la reforma de 2006– después de indicar que “la Constitución conforma al régimen político español como una [...] democracia representativa [y que] la participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares [...]”, reconoce que “ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar

¹⁵ Hans Kelsen, *Esencias y valor de la democracia*, Barcelona–Buenos Aires, Labor, 1934, p. 65–66.

¹⁶ José María Casado Pallarés, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ Manuel Contreras Casado, “Parlamento y participación directa de los ciudadanos”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, n.º 3, 1997, p. 221; Manuel Contreras Casado, “Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8, mayo–agosto, 1986, p. 75.

¹⁸ José Tudela Aranda, *op. cit.*, p. 99.

¹⁹ Luis Aguiar de Luque, “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español”, en: Trujillo, López Guerra y González–Trevijano (Dir.), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2000, p. 69.

la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública”. Es en esa línea, donde se prevé “la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa”, instrumentando “la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos”, y posibilitando “la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria”.

Se trataría, por tanto, de un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos públicos que facilitaría que los ciudadanos nos involucráramos más inmediata y directamente en la adopción de decisiones públicas, evitando los excesos del parlamentarismo. Y es que, como apunta Zulima Sánchez²⁰, 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 legislativa popular una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta, o nuestra inquietud porque el tema no se aborde. De manera similar se manifiesta Tudela²¹ cuando señala que, por su propia idiosincrasia, la iniciativa legislativa popular va a ser especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente provenientes de grupos no establecidos en el status quo político. Ahora bien, esto no es peyorativo, sino que refuerza la existencia de la figura: hay que implicar en el sistema a aquellos grupos y colectivos que no encuentran respuesta satisfactoria en los tradicionales agentes políticos. Supone una vía de comunicación entre el Parlamento y la sociedad. Debería ser²² “un instrumento–puente entre la marginalidad política y la acción política oficial”, lo que no significa que sólo deban caber en ella las demandas marginales. De similar forma se manifiesta Pérez Solá²³.

No obstante, como apuntaba Casado²⁴ en 1928, no podemos esperar grandes resultados de la práctica de estas instituciones en España, cuestión que no depende sólo de la educación intelectual y moral del pueblo, sino también, como se demostrará a continuación, de la estricta regulación establecida.

²⁰ Zulima Sánchez Sánchez, “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, *Jornada: La iniciativa legislativa popular, presente y futuro*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006. <http://www10.gencat.net/drep/binaris/04_Zulima_tcm112-51425.pdf>.

²¹ José Tudela Aranda, *op. cit.*, p. 100.

²² *Ibid.*, p. 109.

²³ Nicolás Pérez Sola, “Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular”, en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 604

²⁴ José María Casado Pallarés, *op. cit.*, pp. 73-74.

BLOQUE II. EL ÁMBITO ESTATAL

3. Análisis de la Ley Orgánica 3/84 de iniciativa legislativa popular

A lo largo de las siguientes páginas se va a abordar la regulación que, en el ámbito estatal, se hace de la iniciativa legislativa popular a través del artículo 87.3 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/84, de 26 de marzo, reciente reformada mediante Ley Orgánica 4/06, de 26 de mayo²⁵. Ello no es óbice para que, en algunos casos y sin profundizar en ello, se efectúen alusiones a la regulación que de la iniciativa legislativa popular hacen las Comunidades Autónomas²⁶, regulación que, en términos generales, presenta un marcado *seguidismo* respecto a la legislación estatal, pero que en casos concretos –como pueda ser el de Islas Baleares, Asturias o sobre todo, Aragón y Cataluña– desarrolla propuestas valientes que deberían ser tenidas en cuenta. En todo caso, la mayor profundización en lo relativo a la regulación de una Comunidad Autónoma se producirá en la segunda parte de este estudio, cuando se aborde el caso particular de la Comunidad Valenciana.

²⁵ Puede verse el texto completo en el Anexo I.

²⁶ Al respecto, puede verse Ferran Camps, *op. cit.*, pp. 44-45; Jorge Apellániz Barrio, "Iniciativa legislativa popular: experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja", en: V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 575-578; José Ramón Cólera Leirado, "La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia", en: V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 615-623; Manuel Contreras Casado, "La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: el caso de Aragón", en: I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 413-420; Artemi Rallo Lombarte, "Los derechos de participación en la Comunidad Valenciana", en: Derechos constitucionales y sistemas de relaciones, Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993, pp. 95-129; Antonio Torres del Moral, "Las instituciones de democracia directa en las Comunidades Autónomas", en: I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 367-373; Elisao Aja Fernández y María Jesús Larios Paterna, "Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, pp. 79-100.

3.1. Primera Fase: Iniciación del procedimiento y admisión a trámite

3.1.1. ¿Quién inicia el procedimiento?

Si nos ceñimos al artículo 1 de la Ley, los legitimados para ejercer la iniciativa legislativa popular y, por tanto, quienes podrían iniciar el procedimiento son “los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral”. Dicha disposición, sin embargo, no aporta demasiada luz sobre cuántos de esos ciudadanos pueden iniciar el procedimiento, ni cómo deben hacerlo, dejando absolutamente abierto el posterior desarrollo de la actividad.

La concreción –parcial, en todo caso– se produce en los siguientes artículos, en los que se hace referencia a una Comisión Promotora como órgano legitimado para iniciar el procedimiento. Sin embargo, en otra evidente carencia de la Ley, no se hace referencia alguna al número de miembros que deben integrar dicha Comisión, ni tampoco a si deben constituirse formalmente. Por una parte, podemos entender que la Comisión –de composición numérica indeterminada– estará integrada por un número reducido de ciudadanos españoles mayores de edad e inscritos en el censo, pero sin que podamos determinar un número mínimo –¿podría ser una sola persona o harían falta, al menos, dos para dar satisfacción al término Comisión²⁷?– ni máximo; por otra, tampoco parece necesario ningún acto formal de constitución de la Comisión, quedando ésta determinada en el instante en que se presenta la proposición de ley ante la Mesa del Congreso, acompañada de la relación de miembros que componen la Comisión. Dicha relación es, formalmente, el único documento que permite acreditar quiénes integran la Comisión Promotora que ha dado inicio al procedimiento.

Así las cosas, el órgano legitimado para dar el primer paso en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular es una Comisión Promotora que, salvo prueba en contrario, podría estar integrada por un mínimo de un ciudadano español, mayor de edad, e inscrito en el censo. En esta primera fase, dicha Comisión, por sí sola, sería suficiente para llevar a cabo los trámites previstos en la ley.

Cuestión distinta es que, si se alcanza la segunda fase, la proposición de ley presentada por la Comisión Promotora precise de un requisito de admisibilidad: la obtención de 500.000 firmas de ciudadanos españoles, mayores de edad e inscritos en el censo, que avalen y perfeccionen la proposición presentada, ya que se trata de un derecho de ejercicio colectivo²⁸.

²⁷ Cuestión distinta es que la Comisión, que generalmente estará vinculada a organizaciones políticas o sociales, por cuestiones prácticas y de división del trabajo esté integrada por un número mayor. Sin embargo, no creo que la Mesa del Congreso pudiera no admitir a trámite una proposición de ley presentada por una Comisión Promotora que únicamente estuviera integrada por dos miembros o incluso por uno.

²⁸ Francisco Astarloa Villena, “La iniciativa legislativa popular en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10/11, 2002/2003, p. 290.

De esta forma, la Comisión es, cuanto menos, el artífice de la iniciativa y la que da inicio al procedimiento, estando legitimada para llevar a cabo todas las actuaciones previstas en la ley durante esta primera fase. Como dice Herrero Lera²⁹, pese a las numerosas atribuciones que tiene la Comisión Promotora, la Ley no establece una definición clara de su naturaleza jurídica, ni de cuales sean los nexos y el tipo de relación que se establece entre sus miembros y el conjunto de ciudadanos que suscriben la iniciativa legislativa. Dejamos para un momento posterior la discusión sobre si el verdadero titular de la iniciativa legislativa popular es la propia Comisión o, por el contrario, lo son los ciudadanos que mediante sus firmas avalan el texto propuesto por la Comisión.

3.1.2. *¿Cómo se inicia el procedimiento?*

Tal y como establece el artículo 4 de la Ley, el procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados –a través de la Secretaría General del mismo– de la documentación que se exige en el artículo 3.2.

Desde la reforma de 2006, el número de documentos a presentar se ha reducido, pasándose de tres a dos. En la actualidad son los siguientes:

- El texto articulado de la proposición de ley, que irá precedido de una exposición de motivos; y
- La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa. Dicha relación debe incluir los datos personales de todos ellos.

Hasta la reforma de 2006, el artículo 3.2 exigía un tercer documento que venía recogido en su apartado *b*). Consistía en una explicación detallada de las razones que, a juicio de los miembros de la Comisión Promotora –y subsiguientemente de los firmantes– aconsejaban la tramitación y posterior aprobación del texto articulado que se presentaba.

Dicho tercer documento –que no se exigía a las proposiciones de ley procedentes de otros actores como, por ejemplo, los Parlamentos Autonómicos–, tenía sentido porque, de forma inexplicable, en el supuesto de que el texto llegara a tramitarse en vía parlamentaria, los miembros de la Comisión Promotora no estaban legitimados para comparecer en el Pleno de la Cámara y defender el texto presentado, convirtiéndose este documento en la única vía de defensa con la que contaban; así, de conformidad con el antiguo artículo 13.2, ahora reformado, al iniciarse la toma en consideración de la proposición, un Secretario de la Mesa procedía a la lectura de dicho documento. Como consecuencia de la reforma, la exigencia de este documento se ha eliminado, dado que el artículo 13.2, en su

²⁹ Miguel Herrero Lera, “Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular” en Óscar Alzaga Villamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Madrid, Cortes Generales – Edersa, 1998, p. 286.

nueva redacción, prevé la posibilidad de que una persona designada por la Comisión Promotora pueda participar en la tramitación parlamentaria.

Sin embargo, 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. Aunque posteriormente se volverá a incidir en esta cuestión, la no exigencia de este tercer documento es deseable desde el punto de vista de que significa que la Comisión puede defender sus planteamientos ante el Pleno de la Cámara, pero la situación actual ha quedado en una posición intermedia, pues la Ley ni exige el documento motivado, ni garantiza la participación de la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria, pudiendo provocar un efecto perjudicial.

3.1.3. *Trámite de admisión de la iniciativa*

La Mesa del Congreso, de conformidad con el artículo 5.1 de la Ley, tiene 15 días para examinar la documentación que se le ha remitido y pronunciarse sobre su admisibilidad. Dicho plazo se considera desde la presentación de la documentación, salvo que dichos documentos (artículo 4) se presentaran fuera de los períodos ordinarios de sesiones, en cuyo caso el plazo comenzará a transcurrir cuando se inicie el siguiente periodo ordinario.

3.1.4. *Causas de inadmisión*

La ley, en su artículo 5.2, enumera las causas de inadmisión de la proposición³⁰. Dichas causas, aunque han sido reducidas en 2006, siguen siendo, desde mi punto de vista, excesivas. Si bien algunos autores³¹ tratan de agrupar las causas en bloques, vamos a hacer un tratamiento individualizado de cada una de ellas:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas

La Constitución enumera en su artículo 87.3 una serie de materias que quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular. Esas materias, y algunas otras, quedan concretadas en el artículo 2 de la Ley de la siguiente forma:

- Aquellas que, según el artículo 81 de la Constitución, son propias de las Leyes orgánicas; esto es, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución³².

³⁰ Un estudio pormenorizado puede verse en María Jesús Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, p. 219 y ss.

³¹ M.ª Asunción García Martínez, "La iniciativa legislativa popular", en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 275.

³² En esta cláusula de cierre se incluyen algunas como la del Defensor del Pueblo (artículo 54 CE), la propia Iniciativa Legislativa Popular (artículo 87.3), el Consejo de Estado (artículo 107 CE) o el Tribunal Constitucional (artículo 165 CE), por poner algunos ejemplos.

- Las de naturaleza tributaria³³.
- Las de carácter internacional.
- Las referentes a la prerrogativa de gracia.
- Aunque no viene expresamente especificado en la Constitución, las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución, es decir, la Ley relativa a la planificación de la actividad económica general y la Ley de Presupuestos Generales del Estado³⁴, respectivamente.
- Si bien no viene expresamente citado en el artículo 87.3 de la Constitución, ni tampoco en la Ley de iniciativa legislativa popular³⁵, existe otro límite a ésta, que viene determinado en el artículo 166 de la Constitución, y que supone la imposibilidad de que los ciudadanos den inicio al trámite parlamentario–legislativo conducente a la reforma de la Constitución.

Como se observa, el número de materias excluidas es amplísimo, en una decisión que más que técnica, es de carácter político. Es obvio que resulta difícil la reducción de materias excluidas si no se lleva a cabo una reforma constitucional, ya que únicamente la Ley de planificación económica del artículo 131 es de incorporación novedosa por la Ley 3/84. No obstante, la excesiva restricción de materias –que según el Preámbulo de la ley se debe a que se trata de “campos normativos particularmente delicados”–, unida a las numerosas exigencias que luego apuntaremos, dificultan la viabilidad de este mecanismo.

b) Que no se haya cumplimentado la presentación de la documentación formalmente requerida en el artículo 3.2.

Esta causa resulta lógica y, además, en líneas generales, permite subsanación. La Mesa del Congreso debe comunicarlo a la Comisión Promotora, que dispondrá de un mes para subsanar.

c) Que el texto de la proposición verse sobre materias manifestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.

El recurso a la falta de homogeneidad es excesivamente vago, y deja demasiado margen de discrecionalidad a la Mesa del Congreso. Es un requisito que no se establece para proposiciones de ley provenientes de otros actores –Cámaras de las Cortes Generales y Parlamentos autonómicos– y que vuelve a evidenciar el trato desfavorable que se presta a los ciudadanos en este ámbito. El texto de

³³ Al respecto puede verse Eugenio Simón Acosta, “Elucidario de la prohibición de iniciativa legislativa popular en materia tributaria”, en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 2263-2274.

³⁴ Esta segunda también deriva de la Constitución, puesto que el 134 reserva la iniciativa para el Gobierno exclusivamente.

³⁵ La reciente reforma de 2006 debería haber incluido en el texto de la Ley esta limitación que resulta evidente del contenido constitucional, pero que también podría haberse especificado a nivel legal.

esta causa de inadmisión ha sufrido una leve modificación al sustituirse el término “diversas” por “distintas” y añadirse una “y” a continuación, sin que considere que supone un cambio sustancial a los efectos de discrecionalidad que hemos apuntado.

- d) Existencia previa, en el Congreso o el Senado, de un proyecto o proposición de ley que, cuanto menos, esté en trámite de enmiendas y verse sobre el mismo objeto.

Esta causa puede tener sentido siempre que además de versar sobre un mismo objeto, el contenido sea similar, pero sobre una misma materia pueden existir planteamientos muy distintos, por lo que ¿por qué cerrar esta vía de acceso a la ciudadanía?

- e) Que reproduzca otra iniciativa popular de contenido igual o substancialmente equivalente presentada en la legislatura en curso.

Esta causa de inadmisión tiene más sentido que la anterior puesto que ya no se habla de versar sobre un mismo objeto –donde los contenidos pueden ser distintos–, sino de tener contenidos iguales o substancialmente equivalentes. Sin embargo, 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. En caso contrario, nos podemos 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 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, desestimó el recurso de amparo y concedió la razón al órgano rector del Congreso de los Diputados por considerar que la iniciativa legislativa popular tenía naturaleza tributaria; la Comisión Promotora modificó el contenido de la iniciativa legislativa popular y la presentó de nuevo, y en dicho instante se inadmitió alegando que reproducía otra de contenido substancialmente equivalente 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.

- f) Indicar que, además, el texto de la ley, en su redacción original, incluía una sexta causa de inadmisión que ha sido eliminada en la reforma de 2006 y cuya eliminación ya proponía el texto presentado por Izquierda Unida en 2002³⁶. La ley, en una medida desproporcionada, establecía como causa de inadmisión

³⁶ Hay que recordar que dicha Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 3/84 no llegó a debatirse para su toma en consideración y caducó con la finalización de la Séptima Legislatura (BOCG de 17 de febrero de 2004).

la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular. Como decía García Martínez³⁷ “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 pueda impedir una iniciativa cuyo objeto es proponer una regulación normativa; aun en el caso de que coincidan la materia objeto de la proposición no de ley y el de la iniciativa legislativa popular, la finalidad divergente de las dos instituciones tendría que conducir a un tratamiento diferenciado y sin interferencias”. En un sentido similar se manifestaba Contreras³⁸.

Pese a la eliminación, como no podía ser menos, de la sexta causa de inadmisión, los vastísimos límites que se establecen para la ejercicio de la iniciativa legislativa popular demuestran la desconfianza que existe hacia la institución, recelo que ya se evidenciaba en un fragmento del Preámbulo que ha sido extirpado en la reforma de 2006, y en el que se consideraba “la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría”. Que este fragmento ya no se incluya en el Preámbulo no es óbice para que su esencia se mantenga, y las causas de inadmisión, en muchos casos excesivas y discrecionales³⁹, sigan dificultando el ejercicio de este mecanismo.

3.1.5. Resolución

La Mesa de la Cámara, una vez analizados los documentos y valoradas las posibles causas de inadmisión, emitirá una resolución admitiendo o no la proposición de ley; dicha resolución será publicada en la forma establecida por el Reglamento del Congreso de los Diputados, y notificada a los miembros de la Comisión Promotora.

Si la resolución fuera favorable se daría inicio a la segunda fase del procedimiento, la de la recogida de firmas; si no fuera así, el procedimiento fenecería aquí, si bien cabría la posibilidad de recurrir la resolución ante el Tribunal Constitucional.

³⁷ María Asunción García Martínez, *op. cit.*, p. 277

³⁸ Manuel Contreras Casado, “Parlamento y participación [...]”, *op. cit.*, p. 225.

³⁹ Para José Antonio Alonso de Antonio y Pilar Martínez Ferrero, “Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 86, julio-diciembre, 1996, p. 571, la competencia de la Mesa se debe limitar a aspectos formales, eliminándose así todo riesgo de discrecionalidad. Desde esta perspectiva, sólo podrían aceptarse, según ellos, las dos primeras causas de inadmisión 5.2 a y b, debiendo rechazarse las restantes.

3.1.6. *Recurso de amparo contra la inadmisión ante el Tribunal Constitucional*

La resolución emitida por la Mesa del Congreso inadmitiendo la proposición no de ley es recurrible en amparo ante el Tribunal Constitucional; dicho recurso se tramitará, como cualquier otro recurso de amparo, según lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Lógicamente, la Comisión promotora, que es quien presentó la proposición de ley ante la Cámara Baja de nuestras Cortes Generales, es la legitimada para interponer dicho recurso de amparo, recurso que, de conformidad con el artículo 42 de la LOTC se presentará directamente ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de recurrir a la vía judicial ordinaria, en el plazo de tres meses desde que la decisión de la Mesa del Congreso sea firme.

Si la Ley está permitiendo que la resolución que inadmita la proposición de ley sea recurrible en amparo es porque considera que se está vulnerando un derecho fundamental de los que, según el artículo 53.2 de la Constitución (y 41 de la LOTC), posibilitan la utilización de este recurso extraordinario. Lógicamente, el derecho vulnerado no puede ser otro que el ya apuntado derecho de participación en los asuntos públicos, derivado del artículo 23.1 de nuestro texto fundamental.

Si el Tribunal considerara que la proposición no incurre en causa alguna de inadmisión, dando por tanto la razón a la Comisión Promotora, el procedimiento seguiría su curso, dándose paso a la segunda fase, la de recogida de firmas; si sucediera lo contrario, esto es, que el Tribunal entendiera que existen irregularidades, el procedimiento finalizaría, salvo que dichas anomalías fueran subsanables y la Comisión se aviniera a repararlas.

3.2. Segunda fase: recogida de firmas

3.2.1. *El número de firmas*

Como se dijo anteriormente, quien da inicio al procedimiento es la Comisión Promotora, pero para que la proposición de ley presentada quede perfeccionada y pueda llegar a tramitarse en el Parlamento, se exige que la misma venga avalada, de conformidad con la Constitución y con el artículo 3.1 de la ley, por la firma de, al menos, 500.000 electores. Por tanto, si el texto llega a ser admitido a trámite, la siguiente función a desempeñar por la Comisión Promotora es la de recoger firmas.

La cifra de firmas exigida es elevada, especialmente si consideramos que muchas de las materias que mayor interés pueden despertar en los ciudadanos están excluidas de la iniciativa legislativa popular. Así, la obtención de este número de firmas para proposiciones de ley sobre cuestiones de segundo nivel –que son las que están al alcance de la institución– se complica. Durante

la tramitación parlamentaria del artículo 87.3 de la Constitución, que según Camps refleja la desconfianza de las fuerzas parlamentarias en una democracia fuertemente participativa⁴⁰, hubo intentos, como el del Senador Xirinaçs Damians⁴¹, de reducir el número de firmas exigidas, pero no llegaron a buen puerto.

Al igual que se ha hecho en algunas Comunidades Autónomas –como es el caso de Cataluña– yo apostaría por una reducción en el número de firmas que hiciera menos rigurosas las exigencias y nos aproximara a las legislaciones de otros países; como indica Carlos Gutiérrez, “por ejemplo, la Constitución italiana tan sólo exige una décima parte de las firmas requeridas en nuestro caso, es decir, cincuenta mil, y la austriaca cien mil”⁴².

En todo caso, lo que no tiene sentido es que Izquierda Unida, mediante su Proposición de Ley de 1 de marzo de 2002, pretendiera una reducción de la cifra de firmas (de 500.000 a 400.000) por vía legislativa, cuando resulta evidente el carácter constitucional de la exigencia.

3.2.2. Plazo

Una vez la proposición de ley ha sido admitida a trámite por la Mesa del Congreso (o por el Tribunal Constitucional, tras recurso de amparo), ésta lo comunica a la Junta Electoral Central quien, a su vez, notifica la admisión de la proposición a la Comisión Promotora. Según Acuerdo de la propia Junta Electoral Central, de 17 de octubre de 1990, desde el momento en que la Comisión Promotora recibe dicha notificación (y no desde que se emite, como da a entender el artículo 7.3) comienza a contar el plazo de recogida de firmas, pudiendo darse inicio a la misma. Cualquier firma que hubiera podido recogerse con anterioridad a dicho momento carecería de validez.

El plazo establecido en origen era de seis meses, si bien cabía prórroga de tres meses más si existía causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. La reforma de 2006 ha sido sensible a las dificultades que genera la recogida de firmas y ha ampliado el plazo de seis a nueve meses, manteniendo la posibilidad de ampliación por tres meses más en idénticos términos a los apuntados.

⁴⁰ Ferran Camps, *op.cit.*, p. 32.

⁴¹ En la Comisión de Constitución del Senado, el senador Xirinaçs 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 Xirinaçs fue rechazada. Puede verse en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2.ª edición). Tomo III*, Madrid, Cortes Generales, 1989, pp. 3866-3869.

⁴² Carlos Gutiérrez Vicén, *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*, <<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>>.

La Comisión Promotora debe entregar a la Junta Electoral Central (ya no a las Juntas Electorales Provinciales) las firmas recogidas antes del agotamiento del plazo, caducando –en caso contrario– la iniciativa.

3.2.3. *Procedimiento de recogida de firmas*

Como resulta lógico, la recogida de firmas no puede llevarse a cabo en un soporte cualquiera, regulando la ley el procedimiento adecuado para ello. En esencia, las firmas se recogen sobre pliegos, que se presentarán en papel de oficio, y estarán debidamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central. Dichos pliegos deben contener el texto íntegro de la proposición, estableciéndose en el artículo 8.2 las medidas a adoptar en el caso de que el texto de la proposición sea muy amplio.

Por lo que respecta al idioma en el que estarán redactados dichos pliegos, nada se decía en el texto original de la ley, situación que se ha paliado en la nueva redacción de 2006 en la que se establece que deberán estar escritos en castellano, si bien, para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial, se permitirá el uso conjunto de ambas. Esta propuesta ya venía planteada en el texto presentado por Izquierda Unida en 2002 y que caducó con la finalización de la Séptima Legislatura en 2004.

Cada uno de los signatarios hará constar, junto a su firma, su nombre y apellidos, su número del documento nacional de identidad, y el municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

Como se observa, el procedimiento de recogida de firmas ha sido, hasta ahora, puramente artesanal. Sin embargo, son muchas las voces que han considerado que, en el procedimiento de recogida de firmas, se debía avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías, considerando Internet como un medio idóneo para difundir una proposición de ley de iniciativa legislativa popular y para articular sistemas de recogida de firmas más sencillos. Así, Tudela⁴³ ha afirmado, de forma genérica, que las nuevas tecnologías “permiten hacer porosa y permeable la acción política” y, en concreto, refiriéndose a la cuestión que nos ocupa, que “se trataría de utilizar las ventajas derivadas del desarrollo de las nuevas tecnologías para reforzar la iniciativa legislativa popular”⁴⁴.

Dicho reforzamiento, en cierta medida, se ha producido ya que el artículo 7 de la ley ha incorporado un nuevo párrafo, el cuarto, en el que se indica que “las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo

⁴³ José Tudela Aranda, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 113.

que establezca la legislación correspondiente⁴⁵; entiendo que dicha legislación debe ser la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica⁴⁵.

3.2.4. *Autenticación de las firmas*

Para evitar fraudes, las firmas deben ser autenticadas, correspondiendo dicha labor a un Notario, un Secretario Judicial, o el Secretario municipal de la localidad en cuyo censo se halle inscrito el firmante. Además, la ley sí ha facilitado en este punto la labor de la Comisión Promotora, posibilitando que, junto a los anteriores, también exista la posibilidad de autenticación a través de fedatarios especiales designados por la propia Comisión Promotora.

Dichos fedatarios especiales han de ser ciudadanos españoles, en posesión de sus derechos civiles y políticos, que carezcan de antecedentes penales, y que juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas. En caso de falsedad, incurrirán en las responsabilidades penales legalmente previstas.

La autenticación desarrollada por cualquiera de los anteriormente citados (notario, secretario judicial, secretario municipal o fedatario especial) puede hacerse colectivamente pliego por pliego, debe indicar la fecha de la misma, así como el número de firmas contenidas en cada pliego.

3.2.5. *Presentación, comprobación y recuento de firmas*

Como ya se dijo, antes de agotarse el plazo de nueve meses (o su prórroga) hay que hacer llegar los pliegos que contienen las firmas recogidas a la Junta Electoral Central; aunque no se explicita, también deberán hacerse llegar, lógicamente, las firmas electrónicas. La Junta Electoral Central, a su vez, los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que compruebe la inscripción de los firmantes y lleve a cabo un recuento inicial.

La Junta Electoral Central, tras recibir certificación de la Oficina del Censo Electoral, procederá a la comprobación y recuento definitivos, declarando inválidas y no computando aquellas firmas que no reúnan los requisitos fijados en la ley.

El procedimiento finalizará mediante la remisión al Congreso de los Diputados de certificación acreditativa del número de firmas válidas que la proposición ha obtenido, procediendo posteriormente a la destrucción de los pliegos que obren en su poder.

⁴⁵ En todo caso, no debe entenderse que la cuestión de la firma electrónica es tan sencilla como enviar un correo electrónico a través de Internet dando apoyo a una iniciativa sino que, desde mi punto de vista, se debe contar con el correspondiente certificado de firma electrónica, cuestión que todavía está lejos de generalizarse en nuestro país.

Si la proposición ha alcanzado el número mínimo constitucional y legalmente exigido –500.000 firmas– se dará paso a la tercera fase, la de tramitación parlamentaria, posibilitándose también que la Comisión Promotora perciba una compensación económica por los gastos realizados; en caso, contrario, el procedimiento finalizaría aquí.

3.2.6. *Compensación económica a la Comisión Promotora*

El artículo 15 de la ley establece que si la proposición de ley alcanza la fase de tramitación parlamentaria –no es necesario que se supere la toma en consideración–, el Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas.

La primera cuestión a destacar es la elevada exigencia de la ley para hacer efectiva la indemnización. Es evidente que el Estado –todos los ciudadanos– no tenemos por qué hacer frente a compensaciones derivadas de cualquier proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular, pues en muchos casos pueden ser irrisorias o alcanzar un número irrelevante de firmas; pero no lo es menos que el miedo a no conseguir el número mínimo de firmas exigido para llegar a la fase de tramitación parlamentaria –recordemos que las materias son de segundo orden, lo que dificulta la obtención– puede frenar a las Comisiones promotoras a iniciar un camino largo y costoso, en el que además de tiempo y esfuerzo hay que llevar a cabo una importante inversión económica (imprensa, publicidad, desplazamientos, actos, etc.) que no se sabe si se recuperará.

La importancia de la inversión económica se demuestra en el segundo párrafo del artículo 15, que establece que la compensación estatal no podrá superar, en ningún caso, los 300.000 euros. Es decir, que la previsión es que incluso se pudiera superar dicha cifra, que se ha actualizado en 2006 –frente a los 30 millones de pesetas de los que hablaba la ley en su redacción original– y será revisada anualmente de acuerdo con las variaciones del Índice de Precios al Consumo (IPC). Para que pueda producirse la indemnización, se precisa que la Comisión justifique debidamente los gastos.

Tal vez, para paliar un tanto los esfuerzos económicos de la Comisión Promotora, se hubiera podido establecer una compensación a razón de una cantidad fija por firma obtenida, siempre que el número de firmas hubiera superado un mínimo (300.000, por ejemplo), aunque no se obtuvieran las 500.000 que abren la posibilidad de tramitación parlamentaria. Otra opción hubiera sido adoptar un sistema similar al catalán, en el que se posibilita la concesión de un pequeño anticipo económico a la Comisión Promotora (Artículo 17, Ley 1/2006).

En 1994 –dieciséis años después de la entrada en vigor de la Constitución, y habiendo transcurrido una década desde la aprobación de la ley orgánica de desarrollo, la 3/84– se produjo el primer caso en que una proposición de ley presentada por iniciativa legislativa popular (versaba sobre la financiación del siste-

ma educativo) superaba la fase de recogida de firmas y comenzaba su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Ante la novedad, la Secretaría General del Congreso de los Diputados se vio en la necesidad de elaborar sendos informes que complementarían la regulación legislativa; el segundo de ellos, de 19 de abril de 1995, hacía referencia a la compensación económica a percibir por la Comisión Promotora y establecía, por un lado⁴⁶, que era la publicación de la proposición de ley en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el acto que generaba el derecho a percibir la compensación y, por otro⁴⁷, que la obligación de hacer efectiva la compensación corresponde al Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, sin hacer especial mención a la forma en que la Comisión Promotora debe justificar sus gastos.

Indicar, por último, que la novedosa Disposición Adicional Segunda de la Ley establece que el Gobierno deberá incluir como obligación de gasto, en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio, la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

3.3. Tercera fase: Tramitación parlamentaria

3.3.1. *Publicación e inclusión en el orden del día*

Desde que el Congreso de los Diputados, a través de su Mesa, tiene conocimiento de que la proposición ha obtenido el número de firmas exigido, se da inicio a la fase de tramitación parlamentaria. El primer paso sería la publicación del texto –en el BOCC, se entiende– para, posteriormente, ser incluido en el orden del día del Pleno.

Una novedad loable de la reforma de 2006 es la fijación de un plazo para la incorporación del texto al orden del día del Pleno. El plazo, de 6 meses, debería comenzar a contabilizarse –aunque no lo explicita la ley– desde el momento en que el Congreso tiene conocimiento mediante notificación fehaciente de la consecución de las firmas. Se trata de un plazo amplio, pero no cabe duda de la mejoría que genera la inclusión del mismo, pues en caso contrario la Mesa y la Junta de Portavoces del Congreso tenían absoluta autonomía para posponer indefinidamente la incorporación del texto al orden del día. De hecho, era una reclamación de la que se hacía eco la mayor parte de la doctrina; valgan, por todas, las palabras de Alonso y Martínez⁴⁸ quienes consideraban necesario fijar un plazo máximo para la celebración de la toma en consideración, ya que en

⁴⁶ Secretaría General del Congreso de los Diputados, “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, septiembre–diciembre, 1995, pp. 204-205.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 212.

⁴⁸ José Antonio Alonso de Antonio y Pilar Martínez Ferrero, *op. cit.*, p. 574.

caso contrario se puede paralizar la iniciativa, dada la libertad que el Reglamento otorga al Presidente y a la Junta de Portavoces para fijar el orden del día; además, el aplazamiento de esa inclusión, según ellos, supondría dejar en suspenso el derecho a la Comisión Promotora al resarcimiento de los gastos, que la ley difiere al momento en que la proposición alcance su tramitación parlamentaria.

3.3.2. Tramitación parlamentaria strictu sensu

La proposición de ley inicia su tramitación con el sometimiento a la toma en consideración del Pleno del Congreso de los Diputados. Esto supone que, tras el inmenso esfuerzo que ha realizado la Comisión Promotora para conseguir las firmas, la decisión del Pleno de no tomar en consideración el texto daría al traste con todo el proceso. El castigo, como puede verse, es excesivo. De hecho, podría haberse evitado este trámite, y remitirse directamente el texto, como si de un proyecto de ley se tratara, a la comisión permanente legislativa correspondiente, abriéndose el plazo de enmiendas. La opción elegida no ha sido ésta, aunque sí se discutió durante la redacción de la Ley de iniciativa legislativa popular⁴⁹ sobre la idea de que siendo la iniciativa popular –por mandato constitucional– perfecta, no sería necesaria la toma en consideración.

Por otra parte, nada se dice en la ley sobre la remisión o no al Gobierno de la proposición nacida de la iniciativa legislativa popular para que el ejecutivo conceda la oportuna conformidad presupuestaria. Ahora bien, como dice Herrero Lera⁵⁰, ello no debe entenderse como una excepción a la regla general, por lo que estas proposiciones, como todas, deberían ser remitidas al Gobierno. De hecho, los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados han afirmado⁵¹ que “las Proposiciones de Ley de iniciativa popular deben ser comunicadas al Gobierno a los dos efectos⁵² previstos en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso, por virtud de lo dispuesto en el artículo 127, así como que, en relación con las mismas, también opera el plazo de treinta días establecido en el artículo 126.3”.

Centrándonos en el debate parlamentario, se debe indicar que la redacción legislativa original excluía del mismo a la Comisión Promotora, que carecía de la posibilidad de intervenir ni siquiera para plantear su postura y defensa. De hecho,

⁴⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 48.1, 4 de julio de 1983.

⁵⁰ Miguel Herrero Lera, *op. cit.*, p. 287.

⁵¹ Secretaría General del Congreso de los Diputados, “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certifica la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, septiembre–diciembre, 1995, pp. 195-196.

⁵² Su criterio respecto a la toma en consideración, por un lado, y su conformidad presupuestaria en relación a un incremento de créditos o disminución de ingresos, por otro.

la toma en consideración se iniciaba con la lectura del documento que en su momento presentó la Comisión Promotora, y que servía de memoria justificativa de la proposición. La injusta decisión –que discriminaba a esta proposición frente a las que, por ejemplo, provenían de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas– merecía ser cambiada, ajustándola a postulados más modernos que ya se recogían, por ejemplo, en la Ley autonómica de Aragón y que, recientemente, ha incorporado Cataluña. Autores como, por ejemplo, Pérez Solá⁵³ consideraban que “la posibilidad de permitir la comparecencia ante el Pleno de algún miembro de la Comisión Promotora, contribuiría en gran medida a la defensa de la propuesta”. El cambio se ha producido, eliminándose –como ya se apuntó– la exigencia del documento justificativo y posibilitándose que la Comisión Promotora *no se quedara a las puertas del Parlamento* y pueda designar una persona para defender la proposición de ley. En todo caso, hay que destacar que el artículo 13.2 de la Ley dice que la tramitación se deja en manos de los Reglamentos de las Cámaras, que *podrán* contemplar la designación de dicho participante. Ese *podrán*, provoca que la ley no garantice la presencia de la Comisión Promotora, cuyo representante podrá intervenir, o no, en función de lo que determine el Reglamento de cada Cámara, pudiendo incluso producirse la paradoja de que una Cámara, en virtud de su autonomía, lo permita y la otra no. A día de hoy, salvo desconocimiento por mi parte, los Reglamentos no se han adaptado a las novedades introducidas en la Ley Orgánica de iniciativa legislativa popular; así, el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados habla de una Delegación para las proposiciones de ley provenientes de las Asambleas autonómicas, pero no dice nada para las de iniciativa legislativa popular; nada establece tampoco el Reglamento del Senado.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la toma en consideración del texto se convierte en el elemento clave que determina si la proposición supera el listón y entra de lleno en el procedimiento legislativo o si, por el contrario, no supera la fase preliminar, finalizando ahí la cuestión. Como consecuencia del sometimiento a la toma en consideración, se abre el debate sobre si realmente la iniciativa popular merece el calificativo de legislativa o no, existiendo autores que consideran que el verdadero acto de iniciativa legislativa es el de la Cámara cuando asume como propia la iniciativa popular que se ha sometido a su consideración. Así García Martínez⁵⁴ afirma que la llamada iniciativa 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 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, con lo que no llegará a establecerse ninguna vinculación entre la iniciativa popular y el procedimiento legislativo, que no llegará a iniciarse. Esta situación, de carácter evidentemente teórico y doctri-

⁵³ Nicolás Pérez Solá, *op. cit.*, p. 613.

⁵⁴ María Asunción García Martínez, *op. cit.*, pp. 286-287.

nal, presenta, sin embargo, una interesante cuestión práctica como es la de la posibilidad o no de que la Comisión Promotora retire la iniciativa

3.3.3. Retirada de la iniciativa

Nadie discute que la Comisión Promotora, la consideremos titular del derecho o no, es la verdadera *dueña* de la proposición de ley desde el origen del procedimiento y hasta el instante en que la Junta Electoral comunica a la Mesa del Congreso la consecución de las 500.000 firmas. Durante todo ese proceso, si lo considera oportuno, estaría capacitada para retirar la iniciativa y finalizar el procedimiento.

Sin embargo, ¿qué sucede desde el instante en que el texto queda perfeccionado con las 500.000 firmas y el Congreso recibe notificación de ello por parte de la Junta Electoral? Podríamos diferenciar dos subfases: una primera, entre la notificación y el debate de toma en consideración; y una segunda, tras dicho debate, si bien esta fase sólo tiene sentido si la Cámara ha decidido tomar en consideración el texto pues, en caso contrario, el texto ya habría sido retirado.

En la primera de esas fases, la iniciativa sigue siendo de la Comisión Promotora y, desde mi punto de vista, mediante escrito dirigido a la Mesa podría solicitar la retirada del texto; en todo caso, no todos los autores consideran lo mismo y algunos, como Cabrera⁵⁵, entienden que desde el momento en que el texto se ha perfeccionado con el apoyo de las firmas, sólo el conjunto de firmantes —es decir, un mínimo de 500.000 personas— podría retirar la proposición, firmando de nuevo para ello. Lógicamente, la propuesta de Cabrera es inviable, por lo que haría imposible la retirada de la iniciativa. En todo caso, resulta difícil pensar —tras el esfuerzo recolector de firmas— en un motivo que pueda llevar a la Comisión Promotora a querer retirar la iniciativa en este instante.

Más sentido puede tener que la Comisión quiera hacer desaparecer el texto en la segunda de las subfases, es decir, cuando ha superado la toma en consideración y está en trámite de enmiendas. ¿Por qué? Porque es perfectamente posible que la introducción de enmiendas en el texto desvirtúe la proposición inicial, provocando que el parecido entre el texto que se publicó al inicio y el que vaya a ser definitivamente votado y aprobado por la Cámara sea inexistente⁵⁶. Sin embargo, si decimos que la iniciativa, una vez superada la toma en consideración, ha sido

⁵⁵ Manuel Ángel Cabrera Acosta, "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho", *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n.º 16, 1999, p. 53.

⁵⁶ Un claro ejemplo lo tenemos en una iniciativa legislativa popular presentada en Cataluña cuyo objetivo era prohibir la incineración de residuos; tras su paso por el Parlamento catalán, se aprobó el texto, pero con numerosas modificaciones que hicieron que una proposición prohibitiva se convirtiera en una ley regulativa.

asumida por la Cámara, dicha retirada no va a ser posible, como de hecho no lo es. A mi parecer, coincidiendo con Alonso y Martínez⁵⁷, 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.

3.3.4. Caducidad

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 ésta. 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.

Dado el cariz general del texto, esta disposición es favorable para los ciudadanos, y lo era especialmente antes de la reforma de 2006, cuando la Mesa no tenía plazo para incluir la proposición de ley en el orden del día, lo que podía dilatar sobremanera su tramitación, incluso hasta el punto de provocar, con su dejadez, la llegada del final de la legislatura.

Sin embargo, siendo positiva no es excepcional, aunque la culpa de ello no es de la Ley, sino del principio –lógico, por otra parte– de que la actuación y decisiones de una Cámara no pueden afectar a la siguiente. Así, una proposición de ley que haya superado el trámite de toma en consideración y que vea como se disuelve el Parlamento, tendrá que volver a ser sometida a toma en consideración por parte del nuevo que, lógicamente, podría denegarla.

4. Experiencia práctica: la iniciativa legislativa estatal (1983–2008)⁵⁸

Si después de todo lo anterior aún queda alguien que considere que la iniciativa legislativa popular, con todas las exigencias que presenta, puede tener algún tipo de éxito en España, cambiará rápidamente de idea una vez compruebe los datos que a continuación vamos a referir.

Como se desprende de la Tabla I, hasta la fecha⁵⁹ se han desarrollado en nuestro país 45 procedimientos de iniciativa legislativa popular⁶⁰ de ámbito esta-

⁵⁷ José Antonio Alonso de Antonio y Pilar Martínez Ferrero, *op. cit.*, pp. 569-570.

⁵⁸ Aunque la Ley Orgánica 3/84, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular, data obviamente, de 1984, aquí se hace referencia a 1983 porque en ese año se presentó la primera iniciativa de este tipo, relativa al mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo.

⁵⁹ El trabajo se ha cerrado a fecha de 7 de julio de 2008.

⁶⁰ De los textos presentados, 3 reiteraban contenidos presentados con anterioridad.

tal; hay que indicar que, de ellos, 36 no alcanzaron la tramitación parlamentaria (15 se inadmitieron a trámite, 1 fue retirado por la Comisión promotora, y otros 20 caducaron antes de conseguir las firmas), lo que supone que únicamente 9 proposiciones consiguieron ser admitidas a trámite y reunir las firmas suficientes para someterse a la toma en consideración del Congreso, formalidad en la que cayeron 8 de ellas y que sólo fue superada por 1. Dicha proposición de ley llegó a convertirse en ley, si bien, para ello, se subsumió en otra iniciativa parlamentaria. Los datos, sin duda, sobrecogen.

Tabla I. Número de iniciativas legislativas populares presentadas (1983–2008) en cada legislatura y resultado de su tramitación

Legislatura ⁶¹	Número de iniciativas	Resultado de tramitación					
		Inadmitidas a trámite	Retiradas	Caducidad firmas	Rechazadas toma consideración	Aprobadas	Pendientes
Segunda (1982–1986)	3	3	0	0	0	0	0
Tercera (1986–1989)	2	0	0	2	0	0	0
Cuarta (1989–1993)	6	2	1	3	0	0	0
Quinta (1993–1996)	6	3	0	1	1	1	0
Sexta (1996–2000)	9	1	0	5	3	0	0
Séptima (2000–2004)	9	3	0	3	3	0	0
Octava (2004–2008)	10	3	0	6	1	0	0
Novena (2008–¿2012?)	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	45	15	1	20	8	1	0

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

⁶¹ Se tiene en cuenta la Legislatura en la que se presentó la iniciativa, si bien, en algunos casos, la finalización del procedimiento tuvo lugar en la Legislatura siguiente.

La primera iniciativa legislativa popular que consiguió superar la fase de recogida de firmas y comenzar su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados fue la relativa a la regulación de la financiación del sistema educativo. Dicha proposición se presentó en la V Legislatura, pero fue trasladada a la VI, donde fue rechazada en la toma en consideración. Ante la novedad de la tramitación parlamentaria de una proposición de ley de iniciativa popular, la Secretaría General del Congreso de los Diputados (esto es, sus servicios jurídicos) se vieron en la necesidad de elaborar un informe, de 8 de febrero de 1995, para explicar los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de la iniciativa que había superado el número de firmas.

Como se ha indicado, sólo una iniciativa ha conseguido convertirse en Ley, y ello, tras refundirse con dos proposiciones de ley de origen parlamentario. Se trató de la proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias que, impulsada por los Colegios de Administradores de fincas urbanas en la V Legislatura, culminó en la aprobación –ya en la VI Legislatura– de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal. Es el único resultado positivo obtenido hasta la fecha.

Lógicamente, no vamos a entrar a analizar en profundidad cada una de las iniciativas presentadas⁶², aunque de las siguientes Tablas se desprenden los datos básicos sobre cada una de ellas.

⁶² Algunos casos pueden verse en Ferran Camps, *op. cit.*, pp. 36-42; y Carlos Gutiérrez Vicén, *op. cit.*; y en Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

Tabla II. Iniciativas Inadmitidas a trámite en términos absolutos

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Segunda	Mantenimiento de Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)	03/11/1983
Segunda	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa	18/06/1984
Segunda	Pensiones de jubilación para administradores familiares amas/os de casa ⁶³	08/03/1985
Cuarta	Pensiones de jubilación para administradores familiares	21/08/1990
Cuarta	Promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte	13/10/1992
Quinta	Elaboración de un programa Plurianual de adaptación del viñedo	19/05/1994
Quinta	Fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos	20/06/1994
Quinta	Estatuto jurídico del cuerpo humano	03/05/1995
Sexta	Acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a celebración de rifas, tómbolas y sorteos con premios metálico	17/02/1999
Séptima	Equiparación de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el Régimen General	05/12/2001
Séptima	Derogación artículo 417 bis del CP y RD 2409/1986 sobre centros sanitarios y dictámenes para la interrupción del embarazo	28/07/2003
Séptima	Modificación de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y la LO 10/1995, del Código Penal	17/03/2004
Octava	Norma para aumentar baja de maternidad a 6 meses	21/04/2006
Octava	Creación de Agencia de Civiles por la Paz, en desarrollo de la ley 27/2005 de fomento y educación para la cultura de paz	25/07/2006
Octava	Soluciones para la crisis extraordinaria de Canarias como consecuencia de la inmigración clandestina y masiva	13/10/2006

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

⁶³ Con fecha 26 de marzo de 1985, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó no admitir esta iniciativa legislativa popular, por estimar que contravenía lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución y los artículos 2.2 y 5.2 de la Ley 3/84, al afectar a materias tributarias, y al ser reproducción de contenido igual o sustancialmente equivalente de otra iniciativa presentada durante la misma Legislatura. Frente a dicho Acuerdo de la Mesa se presentó recurso de amparo por presunta violación del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). El Tribunal inadmitió el recurso en el Auto 592/85, de 18 de septiembre.

Como puede verse, un total de 15 iniciativas legislativas populares no han superado el primer escollo en su tramitación, resultando inadmitidas a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados. De la tabla anterior no se deriva que exista una relación material entre las distintas iniciativas, excepción hecha de la cuestión de las pensiones de jubilación para administradores familiares, que se ha presentado en tres ocasiones.

Tabla III. Iniciativas Retiradas por la Comisión Promotora

Legislatura	Título	Fecha de presentación
Cuarta	Régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria	31/10/1990

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

Se ha producido un único caso en que la Comisión Promotora, habiendo superado la fase de admisión a trámite, haya decidido desistir de su proposición y retirarla. Se produjo durante la fase de recogida de firmas y, muy probablemente, esta iniciativa, de no haber sido retirada, pasaría a engrosar el grupo siguiente, esto es, el de las iniciativas que caducaron sin conseguir las firmas exigidas.

Tabla IV. Iniciativas Caducadas por finalizar plazo de recogida de firmas sin alcanzar el número exigido

Legislatura	Título	Fecha de presentación	
Tercera	Exigencia de responsabilidad civil de las admin. públicas derivada del funcionamiento del servicio público de la enseñanza	14/09/1987	
Tercera	Pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico	05/07/1989	Trasladada a la IV Legislatura
Cuarta	Jornada de los médicos titulares	02/02/1990	
Cuarta	Abolición del trabajo precario	05/05/1990	
Cuarta	Abandono de la producción y utilización de la energía nuclear	27/09/1990	
Quinta	Descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas	20/06/1994	
Sexta	Protección a las personas mayores	26/09/1996	
Sexta	Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, sobre Empresas de Trabajo Temporal	08/05/1998	Trasladada a la VII Legislatura

Tabla IV. Iniciativas Caducadas por finalizar plazo de recogida de firmas sin alcanzar el número exigido (Continuación)

Sexta	Modificación de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales	19/02/1999	Trasladada a la VII Legislatura
Sexta	Acceso de colectivos y asociaciones de discapacitados a celebración de rifas, tómbolas y sorteos con premios en metálico	21/06/1999	Trasladada a la VII Legislatura
Sexta	Medidas preventivas contra la intervención de mano de obra infantil en la elaboración de productos de importación	20/12/1999	
Séptima	Cuantía de las pensiones de viudedad y del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)	04/02/2003	Trasladada a la VIII Legislatura
Séptima	Regulación de ayudas para las víctimas de la violencia doméstica	05/03/2003	Trasladada a la VIII Legislatura
Séptima	Extinción de los coeficientes reductores al cumplir los 65 años	12/06/2003	Trasladada a la VIII Legislatura
Octava	Protección y acogimiento de embriones	15/04/2004	
Octava	Norma para aumentar baja de maternidad a 6 meses	16/05/2006	
Octava	Cambio de denominación de matrimonio entre homosexuales por la de homomonio	29/11/2006	
Octava	Reconocimiento, a efectos de jubilación, del tiempo invertido en el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria	29/11/2006	
Octava	Contratos de distribución	15/02/2007	Trasladada a la IX Legislatura
Octava	Modificación de la Ley 23/92, de Seguridad Privada	12/03/2007	Trasladada a la IX Legislatura

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

Otras 20 iniciativas legislativas de origen popular vieron frustradas sus aspiraciones al no obtener el número mínimo de 500.000 firmas autenticadas de electores dentro del plazo previsto. La ampliación de plazo de recogida que se ha establecido tras la reforma de 2006 podría ayudar a paliar esta situación de cara al futuro, facilitando la obtención de las firmas; en todo caso, como se ha detallado minuciosamente, el problema es más profundo.

Tabla V. Iniciativas rechazadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en la fase de toma en consideración

Legislatura	Título	Fecha de presentación	
Quinta	Reguladora de la financiación del sistema educativo	23/12/1993	Trasladada a la VI Legislatura
Sexta	Libro de texto para la enseñanza básica	20/01/1997	
Sexta	Subcontratación en el sector de la construcción	30/07/1998	Trasladada a la VII Legislatura
Sexta	Reguladora de la Jornada Laboral	12/11/1998	
Séptima	Principios básicos de ordenación del medicamento	27/09/2000	
Séptima	Estabilidad y seguridad en el empleo	12/09/2001	
Séptima	Protección de la eficacia de los acuerdos y pactos en las Adm. Públicas y garantía del poder adquisitivo de sus empleados-as	08/10/2001	
Octava	Modificación del Código Civil en materia de matrimonio y adopción	28/06/2004	

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

Hasta la fecha, únicamente 9 iniciativas legislativas populares han conseguido superar la fase de recogida de firmas y comenzar su definitiva tramitación parlamentaria. Pues bien, 8 de ellas han visto como, tras el titánico esfuerzo realizado, el Pleno del Congreso de los Diputados ha rechazado tramitar una ley sobre la materia en cuestión, y ello pese a tener capacidad para enmendar el contenido del texto. De esta forma, el debate de toma en consideración se ha convertido en un verdadero muro de hormigón, en la ya compleja carrera de obstáculos que supone todo el proceso.

Tabla VI. Iniciativas (parcialmente) aprobadas por las Cortes Generales

Legislatura	Título	Fecha de presentación	Observaciones
Quinta	Reclamación de deudas comunitarias	24/11/1995	– Fue trasladada a la VI Legislatura – Se aprobó, parcialmente, siendo subsumida en otra iniciativa

Fuente: Elaboración propia sobre los datos obtenidos en <www.congreso.es>.

Sólo una iniciativa popular ha conseguido (parcialmente) su objetivo inicial: convertirse en Ley. Esta situación se produjo en la VI Legislatura, si bien la proposición provenía de la Legislatura anterior. El texto, que puede ser calificado como de *rara avis*, dada su condición extraordinaria y excepcional, formó parte de la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, no creo que sea exagerado afirmar que la iniciativa legislativa popular en España se encuentra en un evidente estado de entumecimiento, sin que, a corto plazo, parezca estar prevista su mejoría.

**BLOQUE III. EL ÁMBITO AUTONÓMICO
VALENCIANO**

5. La iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana: el Estatuto y los primeros intentos legislativos

5.1. La iniciativa legislativa popular en el Estatuto de Autonomía (1982 y 2006)

El artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁶⁴, en su redacción original, establecía que “la iniciativa legislativa corresponde a los Grupos Parlamentarios, al Gobierno valenciano y al cuerpo electoral. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por las Cortes Valencianas se regulará por éstas mediante ley en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”.

Como se observa a primera vista, la situación en aquel momento era la siguiente:

- 1.–Al igual que en el ámbito estatal, se reconocía al cuerpo electoral la capacidad de iniciar el procedimiento legislativo presentando proposiciones de ley ante las Cortes Valencianas.
- 2.–El Estatuto no establecía ningún otro tipo de exigencia o límite, y no hacía referencia alguna al número de firmas que deberían acompañar a las proposiciones ni a las materias vedadas a las mismas.
- 3.–Sin embargo, sí apuntaba que la Ley que regulara la forma de ejercicio de la iniciativa legislativa popular debería acogerse al marco establecido en el artículo 87.3 de la Constitución y, por tanto, a la ley de desarrollo del mismo –la 3/84–, que en el momento de aprobarse el Estatuto todavía no se había desarrollado.
- 4.–En la práctica, como se verá más adelante, la Ley autonómica es fiel reflejo de la estatal –de la estatal vigente en 1993, sin las modificaciones posteriormente introducidas–, aunque dado que la norma estatal se ha modernizado –menos de lo conveniente– no estaría mal que sucediera lo mismo con la autonómica.

⁶⁴ Lluís Aguiló Lúcia, “Artículo 14.5”, en Martín Mateo (ed.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid, Ministerio de Administración Territorial, 1985, pp. 148-149.

Así, sobre la base del citado artículo 14.5, correspondía a las Cortes Valencianas elaborar su propia legislación autonómica de regulación de la iniciativa legislativa popular, norma que tardó más de 11 años en ver la luz, y no se aprobó hasta 1993. Sin embargo, en el intervalo sí se produjeron diversas propuestas de las que vamos a dar cuenta a continuación.

No obstante, antes de hacer referencia a dichas propuestas, debo indicar que tras la reforma estatutaria producida en 2006 el artículo equivalente al antiguo 14.5 es el nuevo 26.2, que dice que “la iniciativa legislativa de Les Corts [...] también podrá ser ejercida a través de la iniciativa popular en la forma que se regule por Ley y en los términos previstos en el Reglamento de Les Corts”. Como se observa, además del número, la letra del artículo es distinta, pero no su espíritu, que se mantiene intacto con una excepción: ha desaparecido la referencia al marco legislativo estatal.

Indicar, por último, que el artículo 11 de la recientemente aprobada⁶⁵ Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana ha establecido una referencia al derecho a la iniciativa legislativa, indicando que los ciudadanos y las ciudadanas mayores de edad, que tengan la condición política de valencianos o valencianas, que estén inscritos en el censo electoral y que no estén privados de los derechos políticos, pueden ejercer ante Les Corts la iniciativa legislativa prevista en el artículo 26.2 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, conforme a lo establecido en la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular.

5.2. La Proposición no de Ley sobre “Elaboración de la Proposición de Ley de Iniciativa Popular” (1986).

El 7 de febrero de 1986, Vicente Zaragoza Meseguer, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Comunista de las Cortes Valencianas, presentó ante la Mesa de las mismas una Proposición no de Ley cuya finalidad era la creación de una Ponencia, en la que estuvieran representados todos los Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas, que tuviera como objetivo principal la elaboración de una Proposición de Ley de Iniciativa Popular.

A su juicio, dicha Proposición de Ley debía asegurar “no sólo que los ciudadanos puedan ejercer la iniciativa legislativa, sino también que los Ayuntamientos y, si es posible, las futuras comarcas⁶⁶ pudieran ejercerla. La pretensión era, además, que la Proposición de Ley pudiera ser presentada ante el Registro de las Cortes Valencianas antes del 31 de diciembre de 1986.

La Mesa de las Cortes acordó, en su reunión de 18 de febrero de 1986, tramitar la citada Proposición no de Ley que, finalmente, no fue tomada en consideración

⁶⁵ La Ley ha sido aprobada en la sesión plenaria de 26 de junio de 2008, y publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* de 7 de julio de 2008.

⁶⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 154, de 28 de febrero de 1986, pp. 6664-6665.

por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat en su reunión de 23 de abril de 1986⁶⁷, frustrándose de esta forma el primer intento por desarrollar el correspondiente precepto estatutario.

5.3. La Proposición de Ley sobre “Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos” (1988).

En la siguiente Legislatura, y con fecha 29 de febrero de 1988, el Grupo Parlamentario d’Esquerra Unida–Unitat del Poble Valencià presentó, a través de su Portavoz Albert Taberner, una Proposición de Ley para desarrollar la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 14.5 del EACV. Dicha Proposición de Ley fue admitida a trámite por la Mesa de las Cortes en su reunión de 8 de marzo de ese mismo año.

El texto⁶⁸ incluía, como aspectos más relevantes, la posibilidad de que la iniciativa legislativa fuera ejercida por 35.000 ciudadanos –cifra sustancialmente inferior a los 50.000 que figuraron en el texto que se aprobó años más tarde y que sigue en vigor– o por un mínimo de 10 Ayuntamientos que representaran, al menos, a 35.000 electores –aspecto muy discutido en ese momento, y que provocó que el Consell no valorara positivamente el texto–. También preveía otra medida que no fue del agrado del Gobierno Valenciano: que frente a las decisiones de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana se pudiera presentar recurso contencioso–electoral frente al Tribunal Superior de Justicia.

Como ya he comentado, la Proposición fue remitida al Consell de la Generalitat para que emitiera su criterio en relación con la toma en consideración, siendo dicho criterio⁶⁹ contrario a la misma, entre otras cosas, porque “regula, junto con la iniciativa legislativa popular, la de los Ayuntamientos, lo cual, si bien está previsto en el artículo 103 del Reglamento de las Cortes Valencianas, no se halla contemplado en el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, pudiendo infringir, en caso de aceptarse dicha Proposición de Ley, el nivel competencial asignado a la Generalitat Valenciana”.

Pese a ello, la Proposición fue tomada en consideración en el Pleno del 19 de mayo de 1988, por lo que en su reunión de 24 de mayo⁷⁰ la Mesa de las Cortes Valencianas la remitió a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat y abrió el plazo de enmiendas. ¿A qué se debió ese cambio de planteamiento que motivó que el Grupo Socialista –que sustentaba al Gobierno– apoyara la Proposición pese al criterio en contra del Consell? Paso a exponerlo.

⁶⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 164, de 9 de mayo de 1986, p. 7252.

⁶⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 38, de 25 de marzo de 1988, pp. 1889-1997.

⁶⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 49, de 13 de mayo de 1988, pp. 2689-2690.

⁷⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 55, de 7 de junio de 1988, p. 3019.

En el referido Pleno, el Diputado Zamora fue el encargado de llevar a cabo la presentación de la Proposición de Ley en nombre del Grupo Parlamentario proponente, y durante la misma, tras lamentar la valoración negativa del Consell, pidió a los Diputados que no se dejaran llevar por aspectos concretos de la misma en los que parecía no haber acuerdo (básicamente, la iniciativa de los Ayuntamientos, y la posibilidad de presentar recurso contencioso–electoral ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana), sino que valoraran la Proposición en su conjunto, y que ya habría tiempo durante los trámites parlamentarios para que cada Grupo Parlamentario presentara las enmiendas que estimara oportunas⁷¹.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, el Diputado Callao comenzó tachando de relativista el planteamiento del Sr. Zamora, ya que si –como apuntaba dicho Diputado– todo tiene solución en el trámite de Comisión, ¿qué falta hacía y qué sentido tenía la toma en consideración? Tras dicha alocución, manifestó estar de acuerdo con el planteamiento del Consell, pese a lo cual matizó posteriormente que si todos los Grupos Parlamentarios –incluido el proponente– se mostraban dispuestos a reflexionar sobre las dos cuestiones apuntadas, su Grupo estaba dispuesto a cambiar el inicial sentido de su voto⁷².

La respuesta del Diputado Zamora fue que, pese a creer que la Proposición de Ley era la mejor posible, estaba dispuesto a que se mejorara entre todos y que, en ese sentido, todo su articulado era susceptible de reflexión. Este hecho, unido al apoyo del resto de Grupos Parlamentarios, provocó que el propio Conseller de Administración Pública interviniera en el debate para valorar positivamente el planteamiento de los distintos Grupos y solicitar al Grupo mayoritario que votara afirmativamente la Proposición.

Así se hizo, y el resultado de la votación fue de 70 votos a favor, sin ningún voto en contra ni abstenciones⁷³.

Como parecía lógico, la unanimidad con que se solventó la fase de toma en consideración no evitó que en el seno de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, al tratar de perfilar el concreto contenido de la norma, aparecieran disonancias entre los distintos Grupos, siendo buena muestra de ello el Informe de la Ponencia⁷⁴. En dicho Informe puede observarse que las enmiendas cuya aprobación se proponía, por un lado, omitían toda referencia a la posibilidad de que los Ayuntamientos gozaran de iniciativa legislativa y, por otro, proponían ampliar el número de firmas necesario para la presentación de la iniciativa; así, el Grupo Socialista y el de Unión Valen-

⁷¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 45, de 19 de mayo de 1988, p. 1238.

⁷² *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 45, de 19 de mayo de 1988, p. 1239.

⁷³ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 45, de 19 de mayo de 1988, p. 1245.

⁷⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 86, de 28 de noviembre de 1988, pp. 4859-4877.

ciana proponían ampliar el número de firmas a 50.000, mientras el Grupo Popular pretendía alcanzar las 75.000.

A causa de las modificaciones expuestas, los trámites en el seno de la Comisión se eternizaron y, si bien se llegó a elaborar un Dictamen⁷⁵ –que mantenía numerosas enmiendas y votos particulares para defender ante el Pleno–, el texto del mismo era lo suficientemente caótico como para que fracasara; por ejemplo, no hacía referencia alguna al número de firmas necesarias para que los ciudadanos pudieran presentar Propositiones de ley; además, seguía denominando la Proposición como “Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos”, aunque esta segunda posibilidad había desaparecido de la literalidad del texto, si bien todavía quedaba alguna referencia –incongruente, por otra parte– a los entes locales dispersa a lo largo del articulado.

Ante tal tesitura, se planteó la conveniencia de elaborar un nuevo Informe de la Ponencia, documento que nunca llegó a ser aprobado, y cuya última referencia al mismo podemos encontrar en la solicitud de una prórroga del plazo para su emisión⁷⁶, que data de noviembre de 1989.

Se puede afirmar, por tanto, que las divergencias en el seno de la Comisión –previsibles, por otra parte, desde la propia toma en consideración– dejaron morir, con la finalización de la II Legislatura de las Cortes Valencianas, esta Proposición, que fue la que mayor devenir parlamentario tuvo, hasta la aprobación –en 1993– del texto en vigor.

5.4. La Propuesta de Resolución en el Debate de Política General (1992).

En la III Legislatura, durante el Debate de Política General que se celebró en las Cortes Valencianas en febrero de 1992, el Síndico del Grupo Popular, Sr. Agramunt Font de Mora, en su función de control del Gobierno como principal partido de la oposición, hizo referencia a la cuestión que nos ocupa manifestando que “como ejemplo de que una mayoría absoluta puede dar lugar a un ejecutivo absoluto, ahí está la Ley Valenciana de Iniciativa Legislativa Popular”⁷⁷.

Lógicamente, lo que quería manifestar el dirigente de los populares era que transcurridos 10 años desde la entrada en vigor del Estatuto del Autonomía, el Consell de la Generalitat todavía no había tenido a bien presentar ante la Cámara Autonómica Proyecto de Ley alguno sobre la materia en cuestión, cercenando además –en algún caso con el visto bueno del propio Grupo Popular– las dos Propositiones de Ley que se habían presentado, y a las que acabo de referirme. Por ello, el Grupo Popular presentó una Propuesta de Resolución que pretendía que el Consell se comprometiera a presentar ante la Mesa de las Cortes Valenciana-

⁷⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 109, de 30 de marzo de 1989, pp. 6287-6303.

⁷⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 160, de 24 de noviembre de 1989, p. 8816.

⁷⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 24/III, de 12 de febrero de 1992, p. 924.

nas, en el plazo máximo de 90 días desde la aprobación de la citada Propuesta, un Proyecto de Ley sobre Iniciativa Legislativa Popular.

La citada Propuesta –la 4281– fue expuesta ante el Pleno por el Diputado Maluenda Verdú en la sesión del 19 de febrero⁷⁸, alcanzando un resultado de 22 votos a favor, 48 en contra y 6 abstenciones, por lo que fue rechazada. Pese a la petición de colaboración que esgrimió Maluenda, la Propuesta no consiguió convencer ni a los integrantes de Izquierda Unida –el Diputado Botella se quejó de la no inclusión de los Ayuntamientos y del maltrato que recibió su Proposición de Ley en la Legislatura anterior–, ni de Unión Valenciana –que se abstuvo, dada la mala experiencia anterior, pese a indicar la Diputada Ramón-Llin que su Grupo se mostraba de acuerdo con el fondo de la propuesta–, ni, por supuesto, del Grupo Socialista –el Diputado Callao pidió tiempo para el consenso–.

Ante la negativa a la aprobación de la Propuesta de Resolución, el Grupo Popular decidió presentar pocos días después su propia Proposición de Ley, a la que paso a referirme a continuación.

5.5. La Proposición de Ley sobre “Iniciativa Legislativa Popular” (1992).

El Grupo Parlamentario Popular (Pedro Agramunt Font de Mora y cuatro Diputados más) presentó, con fecha 4 de marzo de 1992, una nueva Proposición de Ley sobre Iniciativa Legislativa Popular⁷⁹. Dicha Proposición fue admitida a trámite por la Mesa de las Cortes Valencianas en su reunión de 28 de abril.

El texto, que no hacía referencia alguna a los Ayuntamientos y se limitaba, tal y como había manifestado querer el Gobierno Valenciano en la Legislatura anterior, a establecer la iniciativa legislativa para los ciudadanos (50.000 firmas), no era sustancialmente diferente del que se aprobaría al año siguiente⁸⁰, y fue altamente valorado por el Consell. Sin embargo, y pese a ello, obtuvo el criterio contrario del Gobierno Valenciano⁸¹ que, según manifestó, tenía “prácticamente ultimado el Proyecto de Ley sobre esta misma materia, y es su voluntad la presentación del mismo ante las Cortes Valencianas al inicio del próximo periodo parlamentario”⁸².

Además, el Consell indicó que pretendía establecer “una ponderación territorial en la distribución geográfica de los ciudadanos participantes, (lo que) impediría que aspectos o problemas muy concretos de una determinada zona o comarca pudieran ser objeto del procedimiento que nos ocupa”⁸³. Dicha referencia, como

⁷⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 27/III, de 19 de febrero de 1992, pp. 1021-1022.

⁷⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 50, de 30 de abril de 1992, pp. 3724-3729.

⁸⁰ Aunque, por ejemplo, elevaba la indemnización para la Comisión Promotora hasta los 5 millones de pesetas.

⁸¹ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 59, de 12 de junio de 1992, pp. 4455-4456.

⁸² *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 59, de 12 de junio de 1992, p. 4456.

⁸³ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 59, de 12 de junio de 1992, p. 4456.

se verá a continuación, sí figuró en el Proyecto presentado ante la Cámara, pero fue eliminada del texto finalmente aprobado.

El Grupo Parlamentario Socialista, mayoritario en la Cámara, siguió las indicaciones del Gobierno, y en el Pleno celebrado el 30 de junio de 1992 no tomó en consideración⁸⁴ la referida Proposición de Ley. Como puede verse en el Diario de Sesiones⁸⁵, la mayor parte del debate se produjo entre los representantes del Grupo Popular –proponente de la iniciativa– y del Grupo Socialista –que apoyaba al Gobierno y, por tanto, era contrario a la misma– y se centró más en aspectos políticos que jurídicos, sin abordarse verdaderamente el contenido del texto normativo. Si bien los grupos minoritarios apoyaban el texto porque creían conveniente que se desarrollara el artículo 14.5 del Estatuto –se cumplían ya 10 años de su entrada en vigor–, se rechazó su toma en consideración por 43 votos en contra, frente a 29 votos a favor.

6. Análisis de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana

El Gobierno Valenciano aprobó en su reunión del día 11 de enero de 1993 remitir a las Cortes Valencianas el Proyecto de Ley reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana⁸⁶. El texto remitido por el Consell fue tramitado en el Parlamento Autonómico durante ese año 1993, para convertirse finalmente en la Ley 5/93, de 27 de diciembre⁸⁷.

El texto original, al que se presentaron sendas enmiendas a la totalidad por parte de los Grupos Parlamentarios de Unión Valenciana⁸⁸ y Esquerra Unida⁸⁹ –enmiendas que, lógicamente, no fueron aprobadas⁹⁰–, no sufrió excesivas modi-

⁸⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 63, de 7 de julio de 1992, p. 4630.

⁸⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 56, de 30 de junio de 1992, pp. 1871-1879.

⁸⁶ El texto puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 97, de 10 de febrero de 1993, pp. 6811-6818.

⁸⁷ Puede verse el texto completo en el Anexo II.

⁸⁸ Se trata de una enmienda de texto alternativo cuyo texto íntegro puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 107, de 26 de marzo de 1993, pp. 7995-8002.

⁸⁹ Se trata de una enmienda de devolución al considerar que el texto propuesto por el Consell resultaba excesivamente restrictivo y que, además, omitió referencia alguna a la iniciativa municipal. Puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 107, de 26 de marzo de 1993, pp. 8002-8003.

⁹⁰ Es de agradecer en todo caso, el esfuerzo de ambos Grupos Parlamentarios. En el caso de Unión Valenciana porque se molestó en elaborar un nuevo texto a sabiendas de que, con total seguridad, no iba a ser aprobado; de todas formas, posteriormente plantearon buena parte de su contenido como enmiendas parciales. En el caso de Izquierda Unida porque si bien inicialmente se limitaron a la más sencilla tarea de presentar una enmienda de devolución, posteriormente elaboraron una amplia batería de enmiendas con el ánimo de incluir en el texto la iniciativa legislativa para los Ayuntamientos, aunque con escaso éxito.

ficaciones en su tramitación parlamentaria, si bien las enmiendas más destacadas⁹¹ –tanto si fueron aprobadas como si no–, se abordan a continuación, a medida que se va analizando de forma pormenorizada y crítica el contenido de la Ley.

El texto fue aprobado finalmente en el Pleno del 22 de diciembre de 2001⁹² por 63 votos a favor (Grupos Socialista y Popular), 9 votos en contra (Grupos Unión Valenciana e Izquierda Unida) y ninguna abstención.

6.1. Primera Fase: Iniciación del procedimiento y admisión a trámite

6.1.1. ¿Quién inicia el procedimiento?

De conformidad con el artículo 1 de la Ley, son “los ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política de valencianos⁹³, que estén inscritos en el censo electoral y que no estén privados de los derechos políticos” quienes tienen la capacidad de ejercer ante las Cortes Valencianas la iniciativa legislativa.

A simple vista, este artículo es idéntico al de la ley estatal pero, sin embargo, el texto autonómico satisface –en el artículo 5.2– una de las mayores carencias que presentaba la Ley 3/84: no hacer referencia alguna al número mínimo de personas que resultan necesarias para iniciar el procedimiento en cuestión. La Ley 5/93 sí lo hace cuando apunta que “el escrito de presentación de la proposición de ley estará firmado como mínimo por diez ciudadanos 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”. Además, en el propio se designara –por y entre los firmantes– quiénes integran la Comisión Promotora, que estará constituida por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

Si en el ámbito estatal afirmábamos que el órgano legitimado era una Comisión promotora que, teóricamente, podría estar integrada por una única persona, en este caso las actividades que se desarrollan en esta primera fase se llevan a cabo por una Comisión compuesta por un entre 3 y 5 personas, extraídas de un mínimo de 10 firmantes necesarios para la presentación de la proposición. No

⁹¹ Pueden verse en el Informe de la Ponencia, recogido en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 142, de 8 de octubre de 1993, pp. 9873-9888.

⁹² *Diario de Sesiones del Pleno* n.º 132, de 22 de diciembre de 1993, p. 4543.

⁹³ De conformidad con el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana “gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana”. No obstante, y de conformidad con el 3.2 “los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto”, derechos entre los que, a mi juicio, se debería incluir la posibilidad de firmar una iniciativa legislativa popular.

cabe duda de que la letra de nuestra norma autonómica es, en este concreto punto, mucho más explícita que la de la norma estatal, lo que contribuye a evitar confusiones en la interpretación, y a dotar a la institución de mayor seguridad jurídica.

Ahora bien, ello no es óbice –como ya vimos en la Ley 3/84– para que la Comisión Promotora (y, en este caso, el resto de iniciales firmantes de la Proposición) necesiten, caso de alcanzar la segunda fase, de la obtención de un determinado número de firmas de electores y que, tampoco en el supuesto autonómico, tengamos clara cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión, ni cuáles son sus exactos nexos con los ciudadanos que suscriben la iniciativa⁹⁴.

6.1.2. *¿Cómo se inicia el procedimiento?*

De conformidad con el artículo 5 de la Ley, el procedimiento se inicia mediante la presentación –ante la Mesa de las Cortes Valencianas y mediante Registro de Entrada– de un escrito firmado por un mínimo de diez electores que contendrá:

- a) El texto articulado de la Proposición de Ley, precedido de una Exposición de Motivos.
- b) Una Memoria en la que se exponga detalladamente las razones que aconsejan, según los firmantes, que las Cortes Valencianas tramiten y aprueben dicha Proposición de Ley.
- c) La relación de miembros que integran la Comisión Promotora que, como ya se ha dicho, serán entre tres y cinco, y que se extraen de entre el grupo de firmantes de la Proposición.

Como puede observarse, el planteamiento de la Proposición es muy similar al que se producía en el ámbito estatal, fijándose idénticas exigencias formales de presentación, salvedad hecha de las diez firmas y el número concreto de integrantes de la Comisión Promotora. No obstante, hay que recordar que tras la reforma de 2006 se ha eliminado en la ley estatal la exigencia de presentar la Memoria a la que se alude en el apartado *b)*, pues para equiparar las Proposiciones de Ley de iniciativa popular al resto de Proposiciones legislativas, se ha posibilitado que un miembro de la Comisión Promotora pueda defender el texto, caso de alcanzarse el trámite de toma en consideración, ante el Pleno del Congreso, haciendo innecesaria la Memoria en cuestión, cuya única finalidad era la de ser leída por uno de los Secretarios de la Mesa, haciendo llegar así a todos los integrantes las motivaciones que llevaron a la Comisión a iniciar el citado procedimiento. A mi juicio, la medida adoptada tras la reforma de la Ley 3/84 es satisfactoria, y estaríamos hablando de una de las modificaciones que, sí o sí, debería asumir nuestro texto autonómico.

⁹⁴ Miguel Herrero Lera, “Artículo 87: Iniciativa [...] *op. cit.*”, p. 286.

Indicar, por último, que la legislación autonómica valenciana –artículo 6– incluye un trámite interesante y no previsto en la Ley 3/84: la Comisión Promotora debe ratificar la iniciativa ante el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, en el plazo de 15 días desde su presentación en el Registro de Entrada⁹⁵. Además, en ese mismo acto nombrará, de entre sus miembros, a su Portavoz, que actuará como tal ante la Junta Electoral y las propias Cortes. El siguiente paso, como he apuntado, sería que ese mismo Portavoz tuviera capacidad para defender ante la Cámara, caso de alcanzarse el trámite, el texto legislativo.

6.1.3. *Trámite de admisión de la iniciativa*

La Mesa de las Cortes Valencianas, de conformidad con el artículo 7.1 de la Ley, tiene 20 días –5 más de los que tiene la Mesa del Congreso– para, tras examinar la documentación aportada, admitir o no a trámite las iniciativas legislativas presentadas. A este respecto debemos hacer varias puntualizaciones:

Primera. No queda claro desde qué momento se contabiliza el plazo de veinte días. En principio, sería lógico pensar que el plazo computa desde la presentación del escrito en el Registro de Entrada; pero al incorporarse un requisito intermedio como es el de la ratificación ante el Letrado Mayor, es muy probable que los veinte días se contabilicen desde dicho momento, lo que haría que, en realidad, pudiera transcurrir más de un mes (quince días primero y veinte después) entre la presentación de la iniciativa y la admisión o no a trámite.

De hecho, lo normal es que opere el segundo de los supuestos, pues imagino que la Mesa de la Cámara no llevara a cabo actividad alguna hasta que la Comisión no haya ratificado la iniciativa, evitándose así procedimientos vanos para el supuesto de que no llegue a producirse dicha ratificación. Ello no impedirá, lógicamente, que los Servicios Jurídicos de la Cámara sí inicien su actividad desde el mismo instante en el que tengan conocimiento de la presentación del texto.

En todo caso, y siendo cierto que la diferencia de tiempo entre uno y otro supuesto no es excesiva –estamos hablando de plazos relativamente breves–, no estaría de más que la Ley matizara estas cuestiones que, si bien pueden carecer de importancia para la propia Cámara, pueden tenerla, y mucha, para los integrantes de la Comisión Promotora.

Segunda. Aunque, a diferencia de la ley estatal, nada se dice sobre lo que sucede si la iniciativa se presenta en un momento en el que las Cámaras no están reunidas o están disueltas –fuera de periodo de sesiones, vamos–, podríamos entender que el plazo de veinte días se debería contabilizar desde el inicio del nuevo periodo de sesiones. En cualquier caso, ello no debería ser óbice para

⁹⁵ El Grupo Parlamentario de Unión Valenciana trató de eliminar dicho trámite durante la fase de enmiendas.

que la ratificación ante el Letrado Mayor sí se produjera dentro del referido plazo de quince días desde la presentación –estén reunidas las Cámaras o no– y que, cumplido dicho trámite, una vez se reúnan de nuevo las Cámaras, se inicie directamente el cómputo de los veinte días.

Tercera. De la dicción literal del 7.1 se podría entender que la Mesa de las Cortes Valencianas tiene capacidad para decidir, de forma discrecional, en qué casos se admiten o no a trámite las iniciativas presentadas; en realidad ello no es así, y la admisión debería producirse siempre, salvo que nos encontráramos ante alguno de los concretos supuestos de inadmisión previstos en la Ley, supuestos a los que me referiré en el apartado siguiente. Esta situación queda bastante más clara en el artículo 126.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que hace constar expresamente que “las proposiciones de ley de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa de las Cortes 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 (...)”. Además, la jurisprudencia constitucional incide en la idea apuntada –STC 38/99, de 22 de marzo–, así como en la necesidad de motivación de los acuerdos de la Mesa –STC 208/2003, de 1 de diciembre–.

6.1.4. *Causas de inadmisión*

Vienen enumeradas en el artículo 7.2 de la Ley, reproducen de forma evidente las causas establecidas en la Ley estatal, y tal y como ya dije, son excesivas. Se trata de las siguientes:

- a) Que la proposición tenga por objeto alguna de las materias citadas en el artículo 3 de la propia ley, y que son:
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 Generalitat, 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.

Como se observa, el número de materias excluidas es amplísimo, pues a todo aquello que no es de la competencia legislativa de las Cortes Valencianas –entre lo que se incluye la reforma del Estatuto de Autonomía, que es norma consensuada con el Parlamento Estatal–, se añaden todas las materias relacionadas con los Títulos I y II del Estatuto o de desarrollo de los mismos, así como todo lo que tiene que ver con la materia tributaria, presupuestaria y de planificación económica.

No hace falta decir que la decisión –de carácter político, no técnico– de impedir que todas estas materias sean objeto de la iniciativa legislativa popular difícilta, sobremanera, la viabilidad del mecanismo.

En relación con los apartados 1 y 2, que hacen referencia a sendos Títulos del Estatuto de Autonomía, hay que indicar que dichos Títulos se han visto sensiblemente modificados tras la reforma de 2006, por lo que a la hora de valorar qué materias quedan vedadas a la iniciativa legislativa popular, habrá que estar –mientras no se reforme la Ley– al espíritu y finalidad de la misma y no a su literalidad⁹⁶. De no ser así, materias que no tendrían por qué estar excluidas lo estarían y, viceversa, materias que sí se pretende que estén excluidas, habrían quedado liberadas. De conformidad con el aludido espíritu normativo las materias excluidas por este concepto –y los Servicios Jurídicos de Les Corts también son de esta opinión– serían aquellas que se incluían en los citados Títulos I y II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuando se aprobó la Ley 5/93, es decir:

- Las materias reguladas en los artículos 1 a 8 del texto del Estatuto de Autonomía en su versión de 1982.
- La organización territorial de la Comunidad Valenciana
- El conjunto de instituciones de autogobierno que integran la Generalitat

En todo caso, lo más conveniente sería reformar la Ley y, junto a otras modificaciones, hacer constar qué concretas materias del nuevo Estatuto deberían quedar descontadas.

b) Que falte alguno de los requisitos del artículo 5 de esta ley.

Se trata de una exigencia lógica, y que, además, como establece la propia norma, admite reparación; la Mesa de las Cortes Valencianas notificará a la Comisión Promotora la falta de cumplimiento del requisito en cuestión, instándole 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.

Como ya se apuntó al hablar del ámbito estatal, esta causa puede tener sentido siempre que además de versar sobre un mismo objeto, el contenido del texto sea similar, pero el simple hecho de que la materia sea la misma no impide que pueda haber planteamientos muy distintos, por lo que ¿por qué cerrar esta vía de acceso a la ciudadanía? No le veo justificación alguna.

En todo caso, la Ley autonómica trata de salvar la apuntada incongruencia mediante la incorporación de una alternativa bien intencionada pero creo que poco meditada. Dice la Ley que “si la proposición de iniciativa popular entrara en

⁹⁶ Al respecto, artículo 3.1 del Código Civil.

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 [...]”. Es decir, ¿se va a permitir que un texto presentado por un grupo de diez personas –los firmantes–, que no ha obtenido ningún tipo de respaldo popular –pues aún no se ha accedido ni se va a acceder a la fase de recogida de firmas– pueda enmendar un Proyecto de Ley? Sinceramente, es sorprendente –por no decir alucinante– que con todas las cautelas que plantea la Ley, se abra esta espita. Sería tan sencillo como permitir que diez ciudadanos de la Comunidad Valenciana presentaran constantemente iniciativas legislativas populares sobre materias –eso sí, no vedadas– que están siendo tramitadas por Les Corts, para que la Mesa se viera obligada, de conformidad con este precepto, a remitirlas a la Comisión correspondiente para que se incluyan como enmiendas –parciales, por supuesto– a los textos en tramitación, aunque muy probablemente no fueran aprobadas. Se puede alegar que el precepto está pensado no para una presentación intencionada tal y como yo la planteo, sino para una iniciativa legislativa popular que no tiene por qué tener presente la existencia de esa otra Proposición o Proyecto, pero en ese caso se antoja complicado que pueda haber la suficiente homogeneidad entre uno y otro texto como para que el contenido de la propuesta popular pueda llegar a ser considerado como enmienda al que se está tramitando. Creo que la propuesta es interesante porque trata de abrir una vía –cosa que la legislación estatal no hace– pero que, o bien es una vía muerta, o bien propicia que el número de parlamentarios con capacidad para presentar enmiendas parciales a los textos legislativos se eleve de 99 a 109, incluyendo aquí a los hipotéticos firmantes. Con todo, esta previsión venía fijada desde el proyecto originalmente remitido por el Consell, y pese a que el Grupo Parlamentario Popular trató de eliminarlo –enmienda 28– no lo consiguió.

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

Como ya se apuntó, el recurso a la falta de homogeneidad es excesivamente vago, y deja demasiado margen de discrecionalidad a la Mesa. Se trata de un requisito que no se establece para Proposiciones de Ley provenientes de otros actores, y que evidencia el trato desfavorable que se presta a los ciudadanos en este ámbito. El Grupo Parlamentario Esquerra Unida presentó una enmienda para la supresión de este apartado, objetivo que, obviamente, no logró.

e) Que reproduzca otra iniciativa legislativa popular de idéntico o equivalente contenido, presentada durante la misma legislatura.

Si bien la causa de inadmisión en cuestión puede tener más sentido que la referida en el apartado c) –aquí se trata de contenidos idénticos o equivalentes, y no simplemente de la misma materia–, entiendo que la causa de inadmisión no debería surtir efecto por el simple hecho de que se hubiera presentado otra iniciativa legislativa popular de equivalente contenido, sino que debería funcionar únicamente en el supuesto de que esa otra iniciativa popular hubiera llegado a tomarse

en consideración y tenga, por tanto, visos de convertirse en Ley; en caso contrario, la simple presentación de una iniciativa, aunque luego no se iniciara la recogida de firmas, invalidaría la presentación de otra de similar contenido durante un largo período de cuatro años, lo que incluso podría utilizarse de forma fraudulenta.

6.1.5. Resolución

De conformidad con el artículo 7.3, la Mesa de la Cámara, una vez analizados los documentos y valoradas las posibles causas de inadmisión, emitirá –en el ya reseñado plazo– una Resolución admitiendo o no la proposición de ley; dicha Resolución será publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* y notificada a los miembros de la Comisión Promotora. Si la resolución fuera favorable se daría inicio a la segunda fase del procedimiento, la de recogida de firmas; si no fuera así, el procedimiento fenecería aquí, si bien cabría la posibilidad de recurrir la Resolución.

6.1.6. Recurso de reconsideración y Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

A diferencia de lo establecido en la legislación estatal, donde se fija el Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como la única vía posible de recurso, la legislación autonómica indica en su artículo 8 que “los acuerdos de inadmisibilidad dictados por la Mesa de las Cortes Valencianas podrán ser reconsiderados por la misma, a petición de la Comisión promotora”. Lógicamente, dicho recurso ante la propia Mesa no excluye el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que, como ya se dijo en su momento, debería presentarse por parte de la Comisión Promotora sobre la base de la vulneración del artículo 23 de la Constitución Española.

Si la Mesa de las Cortes reconsiderara su decisión inicial, o si el Tribunal Constitucional decidiera que la proposición no incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas, el procedimiento continuará sus trámites. Si, por el contrario, el máximo intérprete de la Constitución determinara que existen irregularidades, el procedimiento fenecería. Una tercera posibilidad sería que la irregularidad afectara a determinados preceptos, caso en el que la Mesa de las Cortes Valencianas se vería obligada a conceder el plazo de un mes a la Comisión Promotora para que manifieste si retira la iniciativa o si, por el contrario, desea continuar el procedimiento una vez subsanadas las correcciones correspondientes.

6.2. Segunda fase: recogida de firmas

6.2.1. El número de firmas

Como ya se apuntó, quienes dan inicio al procedimiento son los diez firmantes de la Proposición de Ley y la Comisión Promotora surgida en el seno de dicho grupo de firmantes, pero para que la Proposición se perfeccione y pueda llegar a tramitarse en el Parlamento se exige, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 5/93,

que venga avalada por la firma de un mínimo de 50.000 electores⁹⁷. Ello obliga a que una vez que el texto presentado sea admitido a trámite por la Mesa de las Cortes Valencianas –bien directamente, bien a instancia del Tribunal Constitucional–, la siguiente actividad a desempeñar por la Comisión Promotora sea la de recoger las firmas indicadas, de conformidad con el procedimiento previsto en la ley al que a continuación pasaré a referirme.

Tal y como ya indiqué al referirme al número de firmas que se exigen en el ámbito estatal, entiendo que la cifra es elevada, sobre todo si consideramos que el número de materias vetadas es excesivo y que, por tanto, aquellas sobre las que se puede aspirar a presentar este tipo de iniciativas son de discreto calado. No obstante, hay que reconocer que al exigirse un número absoluto de firmas y no un porcentaje del número de electores, conforme se ha ido incrementando el censo de nuestra Comunidad, la exigencia de firmas –aunque levemente– se reduce.

El Proyecto de Ley, como ya expuse anteriormente, incluía además una exigencia extra que ya había sido anticipada por el Consell en la valoración de la Proposición de Ley presentada, en 1992, por el Grupo Popular. Consistía en exigir el mismo número de firmas, 50.000, pero fijando una distribución provincial, lo que pretendía una participación general en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Así, el artículo 2 del Proyecto, en su apartado *b*), fijaba que las firmas debían distribuirse, como mínimo de la siguiente forma: 16.000 electores de la provincia de Alicante; 6.000 electores de la provincia de Castellón; y 28.000 electores de la provincia de Valencia. Afortunadamente, esta exigencia, que hubiera dificultado todavía en mayor medida el ejercicio de la iniciativa, desapareció del texto durante la tramitación parlamentaria tras sendas enmiendas en dicho sentido de los Grupos Parlamentarios Popular, Nacionalista de Unión Valenciana y de Esquerra Unida.

Con las cifras actuales el porcentaje de firmas⁹⁸ que se necesita en nuestra Comunidad para sacar adelante una Proposición de Ley es muy similar al que se exige a nivel estatal. En el caso de España, con un censo de 33.723.006 electores a fecha de 1 de enero de 2008, la exigencia de 500.000 firmas supone el 1.48% de los electores; mientras, en el caso de la Comunidad Valenciana, con un censo –en la misma fecha– de 3.432.453 electores, la exigencia de 50.000 firmas se sitúa en un nivel mínimamente inferior, el 1.45%. Entiendo que habría que apostar por una reducción de firmas que, por ejemplo pudiera responder a un porcentaje de electores del 1%, lo que actualmente, en el estadio autonómico, nos situaría en 34.324 firmas.

⁹⁷ Durante el trámite de enmiendas el Grupo Parlamentario Popular trató de incrementar la cifra de firmas hasta 60.000, mientras el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida intentó rebajarlo hasta 35.000.

⁹⁸ Datos de la Oficina del Censo Electoral: <http://www.ine.es/censoe/censo_cerrado/ceprov_08.xls>.

6.2.2. Plazo

Tal y como fija el artículo 9 de la Ley, una vez se ha admitido a trámite la Proposición de Ley por la Mesa de las Cortes, ello se notificará a la Junta de Síndicos, a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, y a la Comisión Promotora.

La notificación a la Comisión Promotora –entendemos que la recepción, y no la emisión de la misma– es la que abre el plazo de 4 meses para la recogida de las firmas, procedimiento en el que la Comisión se relacionará exclusivamente con la Junta Electoral, que es la encargada de la recogida de los pliegos de firmas.

Aunque el plazo es ampliable –si se solicita y la Mesa de las Cortes entiende que existe causa justificada, lo que resulta absolutamente discrecional⁹⁹– por un período de dos meses más, pudiendo alcanzarse, por tanto, los seis meses, entiendo que se trata de un plazo insuficiente. La ley estatal establecía, como punto de partida, un plazo de 6 meses ampliable por 3 meses más, y en la reforma de 2006 ha ampliado el plazo a 9 meses, prorrogables por otros 3. Ello supone que el máximo que se puede obtener para nuestra Comunidad es de 6 meses, mientras el máximo estatal es del doble, un año. Siendo cierto que el ámbito territorial es muy superior en el caso del Estado, hemos de valorar también que el porcentaje de firmas a obtener es aproximadamente el mismo. Por tanto, ¿se puede justificar que exista tanta diferencia de plazo entre una y otra? Entiendo que no, y que, por tanto, la ley autonómica debería no sólo reducir el número de firmas (tal y como dije, al 1% del último censo elaborado en el momento de presentar la iniciativa), sino ampliar el plazo de recogida de firmas hasta los 6 meses, prorrogables por 3 más.

En todo caso, es justo advertir que el 10 de junio del presente año 2008, la Mesa de Les Corts, a petición de D.^a María José Pons, representante de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular que promueve la promulgación de una ley por la que se establezca y regule una red de apoyo a la mujer embarazada (Redmadre), ha adoptado un Acuerdo por el que considera inhábil, a los efectos de recogida de firmas, el mes de agosto. Dicho Acuerdo, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 81/VII, de 30 de junio, se fundamenta en el artículo 89.2 del Reglamento Parlamentario de Les Corts, que señala que se excluirán del cómputo de días hábiles para el vencimiento de los plazos los periodos en los que Les Corts no celebren sesiones, salvo que el asunto en cuestión estuviere incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. Dado que el actual periodo de sesiones concluyó el 30 de junio y el siguiente no se iniciará hasta septiembre (artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía), la Mesa ha acordado “declarar inhábil el mes de agosto del presente año a los efectos de cómputo del plazo de cuatro meses para la recogida de firmas establecido por el artículo 9.3 de la citada Ley 5/1993”.

⁹⁹ El Grupo Parlamentario de Ezquerra Unida trató de modificar el texto para la que prórroga fuera automática por el simple hecho de solicitarse.

El Acuerdo resulta loable desde todos los puntos de vista, ya que además de facilitar la tarea de recogida de firmas que, como ya he apuntado, cuenta con un plazo excesivamente breve, es de aplicación a todas las iniciativas legislativas populares en tramitación, por lo que también favorece a la iniciativa del Cheque Bebé, aunque su representante no lo haya solicitado. Además, no incide sobre la posible prórroga de 2 meses, que seguiría teniendo cabida si se justificara adecuadamente. El único pero que se le podría poner al Acuerdo –que sólo despliega efectos para este agosto de 2008 y no para el futuro, por lo que habría que solicitarlo puntualmente en cada caso– es que se limita únicamente al mes de agosto cuando, aplicando estrictamente el citado artículo 89.2, podría haberse dado cabida también al mes de julio; no obstante, dicho mes no parece estar incluido en el *petitum* que se hizo llegar a la Mesa, por lo que ésta ha sido congruente (y generosa) con la petición recibida.

En cierta medida, y siendo cierto que el mes de agosto puede resultar más complejo para la recogida de firmas, esta decisión de la Mesa está ampliando el plazo de estas dos iniciativas de 4 a 5 meses, pues nadie va a poder impedir que la recolección de firmas durante el período considerado inhábil se siga produciendo, aunque a menor escala.

Por último, una vez se ha agotado el plazo (o la prórroga, si la hubiera), la Comisión debe entregar las firmas ante la Junta Electoral correspondiente, caducando, en caso contrario, la iniciativa.

6.2.3. Procedimiento de recogida de firmas

Como resulta lógico, la recogida de firmas no puede llevarse a cabo en un soporte cualquiera, regulando la ley –aunque eso sí, de forma incompleta– el procedimiento adecuado para ello. En esencia, las firmas se recogen sobre pliegos elaborados por la propia Comisión Promotora, pero que estarán debidamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central de la Comunidad Valenciana; dichos pliegos deben contener el texto íntegro de la proposición, para que los firmantes puedan conocer exactamente qué es lo que están firmando en cada caso.

Tal y como indica el artículo 11.2 de nuestra Ley, junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y el municipio donde figure inscrito en el censo electoral. Nuestra legislación, lógicamente, no incluye referencia alguna a la posibilidad de utilizar la firma electrónica, medida que debería valorarse de cara a una futura reforma, sobre todo tras su incorporación de este mecanismo a la Ley 3/84 en su reforma de 2006.

Por otra parte, nada dice la Ley sobre el idioma en que deberán estar redactados dichos pliegos, pero entiendo que a la vista de nuestro Estatuto y de la nueva redacción dada en 2006 a la Ley 3/84, tanto el valenciano como el castellano serían lenguas válidas para ello, sin necesidad –desde mi punto de vista– de que deba recogerse en ambas conjuntamente.

6.2.4. Autenticación de las firmas

Para asegurar la certeza de las firmas, estas deben ser autenticadas, pudiendo corresponder dicha labor a los Notarios, Cónsules y a los Secretarios de los respectivos Ayuntamientos donde los firmantes se encuentren inscritos.

Resulta un tanto sorprendente que la Ley autonómica no haya incluido entre los fedatarios a los Secretarios Judiciales, figura que sí se incluye en la estatal, y que, de hecho, figuraba en el Proyecto remitido por el Consell, pero que fue eliminada por una enmienda del propio Grupo Parlamentario Socialista; igualmente es llamativo que se haya incorporado a los Cónsules. Lo que sí ha hecho ha sido reconocer, al igual que en el ámbito estatal, la figura de los fedatarios especiales, figura que facilita, y mucho, la labor de la Comisión Promotora.

Los fedatarios especiales, designados por la Comisión, deben tener –de conformidad con el artículo 12– la condición política de valencianos, gozar del pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, y jurar o prometer ante el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas dar fe de la autenticidad de las firmas de los firmantes de la proposición, bajo las penas de falsedad legalmente previstas.

La autenticación desarrollada por cualquiera de los anteriormente citados (notarios, cónsules, secretarios municipales o fedatarios especiales) puede hacerse colectivamente –pliego por pliego–, debiendo indicar la fecha de la misma, así como el número de firmas contenidas en cada pliego.

6.2.5. Presentación, comprobación y recuento de firmas

Como ya apunté, para evitar la caducidad del procedimiento la Comisión Promotora debe presentar antes de la finalización del plazo (o de la prórroga del mismo), los pliegos que contienen las firmas ante la Junta Electoral. Aunque no se explica así de forma tajante, el artículo 14 da a entender que junto a los pliegos se deben presentar los oportunos certificados del censo electoral que acrediten que los firmantes están inscritos en dicho censo como mayores de edad.

Dicha exigencia es un extra respecto a lo que se establece en la legislación estatal, pero parece que no genera un esfuerzo añadido a la Comisión Promotora, sino que simplemente genera trabajo a la Oficina del Censo Electoral, que es la que –de conformidad con el artículo 13– debe emitir dichos certificados, bien a petición de los propios electores (13.1), bien a petición de la Comisión Promotora o los Fedatarios especiales (13.2), quienes pueden solicitarlo, incluso, de forma colectiva. Además, como la ley establece que el plazo máximo de emisión de los certificados será de 5 días (13.3), tampoco conlleva un obstáculo temporal, concediendo la normativa una prórroga de 5 días para la presentación de aquellos certificados que se hayan solicitado dentro del último día de recogida de firmas.

Por otra parte, si la Comisión –que podrá recabar en cualquier momento ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana la información que estime conve-

niente respecto al número de firmas recogidas— consigue el número de firmas exigido con anterioridad a la finalización del plazo, podrá solicitar ante la Mesa de las Cortes el cierre del mismo. Esta medida, que no está prevista en la ley estatal, será extraño que llegue a producirse, aunque es de agradecer su inclusión que evitaría, dado el supuesto, una prolongación innecesaria de los plazos.

Otra medida interesante es que la Ley establece un plazo máximo de un mes —no hay plazo alguno en la norma estatal— para que la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana lleve a cabo la comprobación y recuento de las firmas, procedimiento en el que se declararán inválidas y no se computarán aquellas que no reúnan los requisitos legalmente previstos. Dicho plazo computaría desde la finalización del plazo de presentación de pliegos que, recordemos, puede ampliarse 5 días para la presentación de las certificaciones electorales anteriormente citadas. El recuento, y ello también debe ser destacado pues contribuye a la transparencia del procedimiento, se lleva a cabo en acto público al que son convocados los representantes de la Comisión Promotora.

El procedimiento finalizará mediante la remisión a la Mesa de las Cortes Valencianas de un certificado acreditativo del número de firmas válidas que la Proposición ha obtenido, procediendo posteriormente a la destrucción de los pliegos de firmas que obren en su poder.

Si la proposición ha alcanzado el número mínimo de firmas legalmente exigido —50.000—, se dará paso a la tercera fase, la de tramitación parlamentaria; en caso, contrario, el procedimiento finalizaría aquí.

16

73

6.2.6. *Compensación económica a la Comisión Promotora*

Alcanzada esta fase de obtención de firmas, la legislación estatal preveía que la Comisión Promotora, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 3/84, obtendría una compensación económica por los gastos efectuados para la difusión de la Proposición y la recogida de firmas. Sin embargo, y esta es a mi juicio la gran carencia que presenta la ley autonómica, en el caso de nuestra Comunidad la compensación de los gastos sólo se produce si la Proposición llegara a ser tomada en consideración.

Entiendo que dicha exigencia es excesiva¹⁰⁰, pues la Comisión no puede hacer más que obtener las firmas, quedando la toma en consideración en manos de la Cámara. Considero que si la Comisión Promotora ha obtenido en el plazo previsto para ello el número de firmas legalmente exigidas, ello la hace acreedora de la oportuna compensación económica, y que posponerlo a la decisión parlamentaria es castigar, todavía más, el esfuerzo de ese grupo de ciudadanos.

¹⁰⁰ También lo entendió así el Grupo Parlamentario de Esquerra Unida, que asemejándose a la normativa estatal, trató de compensar gastos una vez superada convenientemente la recogida de firmas; todavía en mayor medida el Grupo Parlamentario de Unión Valenciana que, en una medida excesiva, proponía indemnizar gastos desde la propia admisión a trámite de la iniciativa.

Si en el caso de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal ya manifestaba que la exigencia era elevada y que, caso de conseguirse un número elevado de firmas –aunque no se alcanzara el total–, podría establecerse una compensación para paliar la fuerte inversión a la que tiene que hacer frente la Comisión Promotora, qué decir de este caso, en el que no basta con la obtención de las 50.000 firmas, sino que se exige que el Pleno de la Cámara tome la proposición en consideración, circunstancia totalmente ajena a la Comisión Promotora que cumple con su función, como ya he dicho, una vez alcanza las firmas. Desde mi punto de vista, resulta inadmisibles y todavía lo es más cuando se plantea en un caso concreto como puede ser –y luego se hablará ampliamente de él– el de la protección de l’Horta; a consecuencia de dicha iniciativa legislativa popular, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó en 2001 un Proposición de Ley de reforma de la Ley 5/93 que postulaba, entre otras, la modificación aludida; dicho texto fue rechazado en la toma en consideración.

Por otra parte, como ya dije en el apartado 3.2.6, no creo que baste sólo con indemnizar si se obtienen todas las firmas –lo que, como primer paso, no estaría mal en el caso de nuestra autonomía– sino que, para paliar un tanto los esfuerzos económicos de la Comisión Promotora, y para animar que se promuevan iniciativas de este tipo, se podría establecer una compensación a razón de una cantidad fija por firma obtenida, siempre que el número de firmas hubiera superado un mínimo (treinta mil, por ejemplo), aunque no se obtuvieran las 50.000 que abren la posibilidad de tramitación parlamentaria. Otra opción hubiera sido adoptar un sistema similar al catalán, en el que se posibilita la concesión de un pequeño anticipo económico a la Comisión Promotora¹⁰¹.

Por otra parte, y a falta de las oportunas actualizaciones, nuestra legislación autonómica cifra el máximo de la cuantía indemnizatoria en 2 millones de pesetas –Esquerra Unida trató de incrementarlo a 3 durante la fase de enmiendas– o, lo que viene a ser lo mismo, 12.000 euros.

6.3. Tercera fase: Tramitación parlamentaria

6.3.1. Publicación e inclusión en el orden del día

Según el artículo 18, la Mesa de las Cortes, tras recibir el oportuno certificado por parte de la Junta Electoral en el que se establece que la Proposición de Ley ha alcanzado el número de firmas, ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*. A partir de ahí, su tramitación se ajusta a la que el propio Reglamento de las Cortes Valencianas fija para las Proposiciones de Ley, aunque, eso sí, teniendo en cuenta aquellas especialidades que se establecen en la propia Ley de iniciativa legislativa popular.

¹⁰¹ Artículo 17 de la Ley catalana 1/2006.

La siguiente fase es la concesión al Gobierno de la Generalitat de un plazo de 30 días para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, en el supuesto de que la Proposición implicara un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, manifieste su conformidad o no a la tramitación. Nada se dice de esto en la ley estatal, pero como ya se apuntó, se entiende que se produciría de igual forma, de conformidad con los Reglamentos Parlamentarios. En nuestro caso, el silencio del Gobierno tiene sentido positivo.

El principal problema al que nos enfrentamos es que no existe un plazo establecido para la inclusión de la Proposición en el orden del día del Pleno, carencia que –aunque fijando un amplio plazo de 6 meses– se ha subsanado en la Ley estatal.

6.3.2. *Tramitación parlamentaria* strictu sensu

La Proposición de Ley inicia su tramitación con el sometimiento a la toma en consideración del Pleno del Congreso de los Diputados. Esto supone que, tras el inmenso esfuerzo que ha realizado la Comisión Promotora para conseguir las firmas, la decisión del Pleno de no tomar en consideración el texto daría al traste con todo el proceso y, además, en el caso de la Comunidad Valenciana, también con la posibilidad de obtener compensación alguna por los gastos realizados. El castigo, como puede observarse, es excesivo. De hecho, podría haberse evitado este trámite, y remitirse directamente el texto, como si de un Proyecto de Ley se tratara, a la Comisión Permanente legislativa correspondiente, abriéndose el plazo de enmiendas.

Es cierto que se habría potenciado esta institución frente a otros tipos de Proposiciones de Ley, pero no lo es menos que las características de este mecanismo (muchos límites y elevadas exigencias) lo merece. La opción elegida no ha sido esta, aunque –como vimos– se discutió en el ámbito estatal durante la redacción de la Ley al considerarse que siendo la iniciativa popular perfecta por mandato constitucional, no era necesaria la toma en consideración.

De conformidad con el artículo 19, el debate se iniciará mediante la lectura de la documentación presentada por la Comisión Promotora ya que ésta, como se explicó, no tiene representación alguna en la discusión de la Cámara. Recordemos que este aspecto se ha mejorado en la Ley Estatal –aunque falta su concreción reglamentaria–, donde se ha eliminado la exigencia del documento que expone los motivos de la Comisión por la presencia de un representante en la misma. Sin embargo, en el caso de la Comunidad Valenciana, la Comisión Promotora se sigue quedando “a las puertas del Parlamento” o, a lo sumo, en la tribuna de público, en otra carencia que considero que merece reparación inmediata. De hecho, el artículo 126.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, artículo al que ya me referí con anterioridad, explica que si las iniciativas legislativas de carácter popular

cumplen con los requisitos legalmente establecidos, “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 promotores”.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la toma en consideración del texto se convierte en el elemento clave que determina si la proposición supera el listón y entra de lleno en el procedimiento legislativo –y concede la oportuna compensación económica– o si, por el contrario, no supera la fase preliminar, finalizando ahí la cuestión. El “muro” es muy elevado.

Aunque no haría falta recordarlo, el acceso a la tramitación parlamentaria supone que el texto soportará enmiendas parciales y que, por supuesto, podría no ser aprobado por el Pleno, por lo que la superación de la toma en consideración no garantiza la aprobación del texto, ni tampoco que el texto no pueda quedar aprobado de forma muy distinta a como fue presentado, por lo que no termino de entender el miedo que la Cámara muestra ante este trámite.

6.3.3. *Retirada de la iniciativa*

Valga aquí todo lo indicado anteriormente en el caso de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal, es decir, que 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.

6.3.4. *Caducidad*

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 ésta. La legislación establece que la Mesa del nuevo Parlamento ordenará reiniciar el trámite parlamentario a partir de la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, pero ello evita tener que presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido las firmas exigidas, lo que supondría un enorme esfuerzo.

Dado el cariz general del texto, esta disposición es favorable para los ciudadanos, pero siendo positiva no es, sin embargo, excepcional, aunque la culpa de ello no es de la ley, sino del principio –lógico– de que la actuación de una Cámara no puede afectar a la siguiente. Dicha situación se produce igualmente en el ámbito estatal y en cualquiera de nuestros Parlamentos Autonómicos y va vinculada a la autonomía parlamentaria. Así, una Proposición de Ley que haya superado el trámite de toma en consideración y que vea como se disuelve el Parlamento, tendrá que volver a ser sometida a toma en consideración por parte del nuevo Pleno que, lógicamente, podría denegarla.

7. La Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 5/93 (2001)

Tras el fracaso de la toma en consideración de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular sobre la huerta de Valencia, a la que me referiré más adelante, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida del País Valencià presentó el 14 de noviembre de 2001 una Proposición de Ley¹⁰² para modificar la Ley 5/93 con el ánimo de hacerla más participativa, favoreciendo así los intereses ciudadanos. La Mesa de las Cortes la admitió a trámite en su reunión de 20 de noviembre.

La Exposición de Motivos de dicha Proposición hacía referencia expresa a que el motivo de la misma no era otro que paliar una serie de insuficiencias que se habían puesto de manifiesto en la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular comentada que, como se verá, pese a obtener más del doble de las firmas requeridas (117.674) no sólo no superó la fase de toma en consideración, sino que como consecuencia de ello, se imposibilitó que la Comisión Promotora percibiera compensación económica alguna. Otra faceta a solventar era la de conceder presencia a la Comisión Promotora en el debate del pretendido texto legislativo, situación imposible de satisfacer con el vigente marco legal y reglamentario.

Ambas exigencias, que han sido criticadas en páginas anteriores, sí han encontrado solución –si no la tenían ya desde el origen– en el ámbito estatal, pero no en el autonómico. De hecho, la Exposición de Motivos decía también que “parece lógico que la legislación valenciana no sea claramente más restrictiva que la legislación del resto de Comunidades y la misma legislación estatal”.

En esencia, la reforma que se planteaba afectaba a tres artículos del texto de la Ley 5/93:

- En primer lugar se pretendía modificar el artículo 4 para que la compensación de gastos no se produjera caso de superarse la toma en consideración, sino desde el instante en que la iniciativa llegara a las Cortes tras superarse la fase de recogida de firmas;
- En segundo lugar se intentó modificar el artículo 17 para que las comisiones promotoras pudieran designar representantes que defendieran la Proposición de Ley en una hipotética fase de toma en consideración; y
- En tercer lugar se incorporaba una Disposición Transitoria que retrotrajera la modificación del artículo 4 a todas las iniciativas legislativas tramitadas por las Cortes Valencianas desde el año 2000.

Si bien la referida Disposición Transitoria resulta un tanto excesiva, las otras dos reformas planteadas parecen lógicas y sensatas, pero pese a ello la Proposición de Ley no obtuvo el criterio positivo del Consell¹⁰³. El Gobierno Valenciano,

¹⁰² *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 127, de 3 de diciembre de 2001, pp. 16238-16240.

¹⁰³ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 142, de 4 de marzo de 2002, pp. 20055-20058.

en un planteamiento que no comparto, tras indicar que “la iniciativa legislativa popular posibilita que los ciudadanos, de forma directa, puedan presentar sus propias iniciativas legislativas”¹⁰⁴, expone que no hay que olvidar que corresponde única y exclusivamente a las Cortes Valencianas la potestad de aprobar las leyes en representación del pueblo valenciano y, utiliza, además, la literalidad del texto del Reglamento de las Cortes Valencianas para argumentar que, del mismo, no se deriva posibilidad alguna de que un particular pueda intervenir en un debate parlamentario, lo que no es óbice –según su juicio– para que la Comisión Promotora se sienta representada en el debate de toma en consideración a través de la Memoria que presentó. Por otra parte, en cuanto al tema económico, entiende que la pretensión del texto propiciaría sufragar iniciativas poco justificadas y razonables –no olvidemos que, eso sí, avaladas por cincuenta mil valencianos–, aunque entiende que no era ése el caso de la iniciativa de Protección de L’Horta a la que valora muy positivamente. Sinceramente, discrepo abiertamente de los planteamientos expuestos por el Consell a la hora de exponer su criterio, postulados que no hacen más que dificultar el mecanismo en cuestión.

En el posterior debate de toma en consideración¹⁰⁵ La Proposición, como podía esperarse a la vista del criterio emitido por el Consell, fue rechazada con 34 votos a favor, 44 en contra y ninguna abstención. En dicho debate, la defensa de la Proposición la efectuó el Diputado Ribó i Canut quien justificó las modificaciones planteadas desde la importancia que él concede a la iniciativa legislativa popular como mecanismo de participación, dado que, desde su punto de vista, la democracia es algo más que votar cada cuatro años¹⁰⁶. El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, según su Portavoz, trababa de hacer más flexible una Ley excesivamente restrictiva, acercando de esta forma el Parlamento a los ciudadanos.

La intervención del Grupo mayoritario correspondió al Diputado Maluenda quien, tras refrescar la vieja historia de la concesión o no de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos¹⁰⁷ –cosa que no se estaba pidiendo en este caso por IU, indicó que “admitir la posibilidad de que cualquier persona que no tenga responsabilidad política venga aquí a la Cámara a decir aquello que piensa, creo que sería un auténtico disparate”¹⁰⁸. Pudiendo estar parcialmente de acuerdo con el Diputado del Grupo Popular, no se debe olvidar que la persona que concurriera a dicha tribuna representaría a una Comisión Promotora cuyo texto habría obtenido el apoyo de, al menos, 50.000 valencianos. ¿No tiene eso valor alguno?

Por su parte, el único integrante del Grupo Mixto, el Diputado Peris, expuso su apoyo a la iniciativa presentada por el Grupo Izquierda Unida y expuso que

¹⁰⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 142, p. 20056.

¹⁰⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002.

¹⁰⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002, p. 4426.

¹⁰⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002, p. 4429.

¹⁰⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002, p. 4430.

consideraba un error que el Gobierno y, como consecuencia, el Grupo Parlamentario Popular, no hubieran apoyado la iniciativa de protección de l’Horta¹⁰⁹.

Por último, el Diputado Perelló, en representación del Grupo Socialista, señaló que su Grupo estaba de acuerdo con el texto presentado, indicando a continuación que ellos mismos habían presentado el 21 de noviembre de 2001 una enmienda a la *Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 2002* para ampliar la cuantía de indemnización a la Comisión hasta un tope máximo de 5 millones de pesetas (30.000 €). Perelló también indicó que su Grupo estaba “del lado de abrir el Parlamento, de facilitar la democracia cotidiana a los ciudadanos y [...] de no dejar anclada la democracia en un proceso estacional, cuatrienal, temporal”¹¹⁰. Además, acusó al Gobierno de usar argumentos poco sólidos desde un punto de vista jurídico. En todo caso, no se debe olvidar que fue el PSOE quien ocho años antes de este debate había aprobado –con los votos del Grupo Popular– el texto que ahora se empeñaba en modificar.

La parte final del debate, la que precedió a la votación que, como ya dije, denegó la toma en consideración del texto, supuso un verdadero combate dialéctico-demagógico entre los Diputados Maluenda y Perelló, sin que el contenido de lo que uno y otro argumentaron tenga relación directa con el objeto de este trabajo.

8. Experiencia práctica: la iniciativa legislativa en la Comunidad valenciana (1993-2008)

8.1. Visión general

Como se desprende de la Tabla VII, hasta el 7 de julio de 2008 se han iniciado en nuestra Comunidad Autónoma un total de 8 procedimientos de iniciativa legislativa popular, de los cuáles 6 han finalizado y 2 están pendientes y en fase de recogida de firmas.

Sin hacer referencia a los pendientes –que no sabemos en qué fase finalizarán o si llegarán a convertirse en ley– y centrándonos en los 6 finalizados, hay que indicar que, de ellos, 5 no alcanzaron la tramitación parlamentaria (3 se inadmitieron a trámite y otros 2 caducaron antes de conseguir las firmas); por tanto, únicamente 1 proposición ha conseguido, sucesivamente, ser admitida a trámite y reunir las firmas suficientes para someterse a la toma en consideración del Pleno de las Cortes Valencianas, formalidad que no pudo superar.

¹⁰⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002, p. 4432.

¹¹⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* n.º 122/V, de 24 de abril de 2002, p. 4435.

Tabla VII. Número de iniciativas legislativas populares presentadas (2001–2008) en cada legislatura y resultado de su tramitación

Legislatura ¹¹¹	Número de iniciativas	Resultado de tramitación					
		Inadmitidas a trámite	Retiradas	Caducidad firmas	Rechazadas toma consideración	Aprobadas	Pendientes
Quinta (1999-2003)	3	1	0	1	1	0	0
Sexta (2003-2007)	2	1	0	1	0	0	0
Séptima (2007-¿2011?)	3	1	0	0	0	0	
TOTAL	8	3	0	2	1	0	2

Fuente: Servicios Jurídicos de Les Corts.

Lo anteriormente expuesto conlleva que ningún texto legislativo de iniciativa popular ha alcanzado el éxito de, con mayor o menor número de enmiendas, acabar convirtiéndose en Ley en los casi 15 años transcurridos desde la aprobación de la norma valenciana. Aunque es cierto que una de ellas influyó –en pequeña medida– en modificaciones legislativas llevadas a cabo por las Cortes Valencianas, no se puede negar que el bagaje es bastante escaso –prácticamente nulo–, sin que tenga aspecto de que pueda mejorar excesivamente pese a contar en este instante con tres iniciativas pendientes.

La relación completa de las iniciativas y el resultado alcanzado por las mismas es el siguiente:

¹¹¹ No se hace referencia a Legislaturas anteriores porque no consta que se presentara iniciativa legislativa popular alguna ante la Mesa de las Cortes Valencianas con anterioridad a 2001, en la V Legislatura.

Tabla VIII. Denominación y resultado de cada una de las iniciativas legislativas populares presentadas (2001–2008)

Legislatura	Título	Fecha de presentación	Resultado
Quinta	Ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido	19/01/2001	Rechazada en la toma en consideración
Quinta	Academia del idioma valenciano y modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua	20/02/2001	Inadmitida a trámite
Quinta	Derechos de la Familia	12/04/2001	Caducada en firmas
Sexta	Academia de la Lengua Valenciana y derogación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua	13/04/2005	Inadmitida a trámite
Sexta	Modificación del artículo 20 de la Ley 8/86, de ordenación del comercio y superficies comerciales	31/03/2006	Caducada en firmas
Séptima	Compensación Cheque-bebé de la Comunidad Valenciana	18/01/2008	Pendiente. Recogida de firmas
Séptima	Defensa de las señas de identidad de los valencianos	8/02/2008	Inadmitida a trámite
Séptima	Red de apoyo a la mujer embarazada	27/02/2008	Pendiente. Recogida de firmas

A continuación se pasa a desarrollar el devenir de cada una de estas iniciativas, haciendo especial hincapié en la primera de ellas, por ser la única que superó la fase de recogida de firmas, alcanzando así la toma en consideración.

8.2. La Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular reguladora del proceso de ordenación de l' Horta de Valencia como espacio natural protegido (2001).

El momento álgido de la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana se vivió en 2001, año en el que por primera –y única vez hasta este momento– un texto popular superaba la fase de recogida de firmas y alcanzaba la toma de consideración ante el Pleno de la Cámara.

La Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular reguladora del proceso de ordenación de l’Horta de Valencia como espacio natural protegido¹¹², presentada ante el Registro de la Cámara el 19 de enero de 2001, consiguió reunir, pese a la precariedad de medios con los que contaba, 117.614 firmas (más del doble de las necesarias) y, con ello, someterse a la consideración del Pleno de Las Cortes Valencianas el 14 de noviembre de 2001¹¹³.

La discusión de la Proposición se inició, tal y como está previsto en la Ley 5/93, con la lectura, por parte del Secretario Primero de la Mesa, de la Memoria explicativa aportada en su momento por la Comisión Promotora, ya que, como se apuntó al analizar la Ley en cuestión, el mecanismo previsto impide que miembro alguno de dicha Comisión pueda acceder a la tribuna de oradores del hemiciclo para explicar el interés del texto propuesto.

En dicha Memoria, extensa, se exponía que lo que la Proposición pretendía evitar era la pérdida paulatina, irreversible e inexorable de la huerta, intentando además que su protección sirviera como medida de contención para un crecimiento urbanístico que, a juicio de los promotores del texto, no respondía a necesidades urbanas, sino a intereses de mercado. Los autores se apoyaban en su Memoria en numerosos trabajos doctrinales, así como en un Dictamen del Consell Valencià de Cultura (hecho público en mayo de 2000) en el que se indicaba que l’Horta está amenazada y podría desaparecer si no hace lo posible por frenar las agresiones que está sufriendo.

La primera y principal medida que se proponía de forma inmediata era aprobar una moratoria en el proceso de urbanización del espacio de l’Horta para no admitir ninguna nueva transformación de suelo agrícola hasta abordar con rigor una ordenación territorial sostenible, así como, si fuera posible, establecer las medidas de mercado y de organización administrativa que garanticen la sostenibilidad metropolitana. También se trataba de defender un patrimonio centenario que nos identifica y define como pueblo; un valor cultural, histórico, paisajístico económico y agrícola. Por último, el texto afirmaba que “no resulta admisible la ambigüedad ni la doble moral ante esta huerta enferma, que se nos va si no actuamos de manera rápida y firme”.

A continuación, y también de conformidad con la previsión legal, el propio Secretario Primero procedió a dar lectura al criterio del Consell¹¹⁴. El texto remitido por el Consell aludía a la satisfacción del Gobierno Valenciano por el amplio apoyo ciudadano obtenido por una Proposición de Ley que, según el propio texto, “coincide con uno de los objetivos de la acción política del Gobierno Valenciano: la protección de la huerta de Valencia como espacio que alberga acreditados

¹¹² El texto completo de la Proposición de Ley puede verse en el Anexo III.

¹¹³ *Diario de Sesiones del Pleno* n.º 101, de 14 de noviembre de 2001.

¹¹⁴ Puede verse, además de en el *Diario de Sesiones del Pleno* n.º 101, de 14 de noviembre de 2001, en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 120, de 29 de octubre de 2001.

valores ambientales, culturales e históricos, constituyendo una de las señas de identidad más características 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". Sin embargo, tras esa positiva valoración inicial, el texto lleva a cabo un análisis pormenorizado de la iniciativa legislativa y concluye que "a juicio del Gobierno Valenciano, esta regulación propuesta en el texto sometido a las Cortes Valencianas presenta deficiencias que impedirían, en caso de que fuera aprobado como ley, que pudiera ser instrumento adecuado para el objetivo que se proclama. En todo caso, la explicación definitiva la encontramos en el Apartado Cuarto del texto en el que considerando que el planteamiento general de la proposición de ley sometida a las Cortes Valencianas no es adecuado para alcanzar el fin previsto de protección y fomento de los valores propios de la huerta; considerando que el régimen transitorio que se prevé resulta excesivamente rígido, abstracto e insostenible; considerando que el resto de determinaciones de la proposición, o bien no añaden nuevos elementos a los ya establecidos por la legislación vigente o bien adolecen de graves inconvenientes; considerando que la Generalitat Valenciana ha elaborado un anteproyecto de Ley de ordenación del territorio y del suelo no urbanizable, cuyo avanzado estado de tramitación permitirá su elevación a las Cortes Valencianas en un plazo breve, y considerando que en ese anteproyecto se prevén instrumentos más idóneos para la protección de los valores de la huerta de Valencia, así como un régimen transitorio de conservación viable y proporcionado, todo ello en el marco global de una legislación completa destinada a la ordenación y gestión del territorio valenciano, a la conservación de sus recursos naturales y de su patrimonio cultural y a la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible, [...] el Gobierno Valenciano, acuerda manifestar a las Cortes Valencianas su criterio no favorable a la toma en consideración de la Proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido".

Ante el criterio no favorable del Consell, y dada la mayoría absoluta que presentaba en la Cámara el Grupo Parlamentario que sostenía el Gobierno, el resultado final de la toma en consideración era previsible. Pese a ello, vamos a hacer una breve referencia a los postulados planteados durante el subsiguiente debate.

En nombre del Grupo Socialista intervino el Diputado Ros Piles, quien esgrimió a lo largo de su intervención las siguientes ideas:

1. Que no era justificable la ausencia en la Cámara de varios Consellers afectados por la temática de la iniciativa legislativa, así como del propio Presidente de la Generalitat, lo que, a su juicio, suponía un desprecio a todos los firmantes.
2. Que la iniciativa había "pillado al Gobierno con el pie cambiado", pues, en origen, el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio no contenía referencia alguna a l'Horta, y dichas referencias fueron incluidas una vez se tuvo conocimiento de que los promotores iban a alcanzar el número de firmas.

3. Que la Memoria está bien preparada, mientras el texto que ofrece el criterio del Consell es contradictorio y se limita a ofrecer razonamientos técnicos confusos.
4. Que el texto de la Proposición, a diferencia de lo que dice el Consell, no presenta deficiencia alguna y que, además, no hay por qué estar de acuerdo con el cien por cien del texto, ya que luego puede enmendarse, pactarse y consensuarse.
5. Finalizó su intervención acusando al Partido Popular de utilizar la mayoría absoluta para silenciar a la sociedad, negando el derecho al debate y a la democracia participativa.

La intervención en representación del Grupo Popular correspondió al Diputado Maluenda Verdú quien expuso los siguientes argumentos:

1. Que el Grupo Socialista era demagógico, y que los mismos que ahora aplaudían la Memoria de la Proposición de Ley no habían sido capaces, durante doce años de gobierno, de hacer nada para mejorar l'Horta de Valencia. Además, y en este sentido, incidió especialmente en la labor desempeñada por el Diputado Ros, representante socialista, en su condición de Alcalde de Torrent.
2. Justificó la ausencia del President de la Generalitat, explicando que estaba en Bruselas defendiendo los intereses de todos los valencianos.
3. Felicitó en nombre del Grupo Parlamentario Popular a los miembros de la Comisión Promotora, por entender que alcanzado un objetivo muy loable.
4. Culpó al Grupo Socialista –partido gobernante 1993, cuando se aprobó la Ley de iniciativa legislativa popular– de que la Comisión Promotora no pudiera cobrar por los gastos si no se superaba la toma en consideración¹¹⁵.
5. Expuso que su Grupo Parlamentario dice sí a la protección de l'Horta, pero que no pueden votar favorablemente la iniciativa legislativa popular porque se equivoca en la configuración de su articulado ya que las propuestas que hace no van a resultar efectivas para el objetivo perseguido por resultar imposible aplicar medidas idénticas para una zona tan amplia y diversa como es l'Horta.

Tras un acalorado turno de réplica en el que la Presidenta de la Cámara tuvo que llamar al orden y pedir silencio en reiteradas ocasiones, y durante el cual el Diputado Ros pidió al Grupo Popular que cambiara la legislación anterior que no le gustara y dejara de atribuirle a su Grupo todos los males, y en el que el Diputado Maluenda dijo que la puerta de su Grupo estaba abierta para la Comisión

¹¹⁵ Recordemos que, como se ha visto, posteriormente el Grupo Popular no quiso llevar a cabo esta modificación tras la propuesta de reforma de Izquierda Unida.

Promotora –de cuyo trabajo quería aprovecharse el Grupo Socialista–, llegó el turno de fijación de posición para Izquierda Unida.

En nombre de dicho Grupo intervino el Diputado Ribó i Canut quien argumentó lo siguiente:

1. Que a su Grupo le hubiera gustado defender la posición a favor de la Proposición de Ley, cosa que por vía reglamentaria le había correspondido al Grupo Socialista, y que felicitaba a la Comisión Promotora por el trabajo desempeñado.
2. Que la Ley de iniciativa popular –que tanto socialistas como populares habían votado a favor– era mala, y que ese día se estaba sufriendo porque los autores no podían participar en el debate a diferencia de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas.
3. Que su Grupo, aunque posteriormente pudiera introducir alguna enmienda porque todo es mejorable, estaba de acuerdo con los elementos fundamentales de la ley.
4. Que l’Horta es un elemento clave desde muchos aspectos y que merece una moratoria para su protección.
5. Que la inclusión de la protección de l’Horta en la Ley de Ordenación del Territorio es una excusa que no justifica que el Grupo Popular diga que no a la iniciativa legislativa popular. Si lo hace es porque su interés por l’Horta carece de consistencia.

El turno de réplica, al margen de una discusión entre el Diputado Maluenda y el Diputado Ribó sobre si Izquierda Unida podría o no haber ocupado la posición a favor de la iniciativa, introdujo la explicación del Diputado Maluenda de que le parecería inmoral tomar en consideración la Proposición para, posteriormente, cambiarla por completo, cosa que su Grupo, dados los votos con los que cuenta, podría hacer; además, en su intervención final, el Diputado Ribó afirmó que, a este paso, l’Horta sólo podrá verse en el Museo de las Artes y las Ciencias.

Finalizado el debate se procedió a la votación, en la que la toma en consideración fue rechazada por 33 votos a favor, 41 en contra y ninguna abstención. De esta forma se cercenaba la continuidad de la Proposición, impidiéndose igualmente, de conformidad con la Ley 5/93, que la Comisión Promotora pudiera obtener compensación alguna por sus gastos.

8.3. Resto de iniciativas

8.3.1. *Proposición de Ley de la Academia del idioma valenciano y modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (2001)*

En el caso de esta iniciativa, la segunda cronológicamente en orden de presentación, la Mesa de Las Cortes Valencianas consideró –como es fácilmente compren-

sible–, que el texto abordaba cuestiones relativas a la organización institucional de la Comunidad, ahondando en una de las materias vetadas por la Ley 5/93, por lo que en una medida jurídicamente inapelable, decidió no admitirla a trámite.

8.3.2. *Proposición de Ley de los Derechos de la Familia (2001)*

El 12 de abril de 2001 se presentó en el Registro de las Cortes Valencianas un escrito firmado por D. José Alba Juliá y otros once ciudadanos y ciudadanas que proponía una iniciativa legislativa popular referida a los derechos de la familia.

La Comisión Promotora adjuntó toda la documentación requerida por la Ley 5/93, por lo que no incurrió en vicio formal alguno; en cuanto a cuestiones de fondo, la única duda que podía surgir era si una cuestión como “los derechos de la familia” tenía relación con los “derechos, deberes y libertades de los valencianos”, materia excluida por venir referida en el artículo 2 (Título I) del texto del Estatuto en su versión de 1982, que era la vigente en 2001.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara entendieron que esa referencia estatutaria debería ceñirse a los derechos y libertades recogidos en los artículos 14 a 37 del texto constitucional, por lo que si proposición de Ley hubiera incidido en alguno de ellos debiera haber sido considerada como inadmisibile. A su juicio –y al mío– dicha coincidencia no se producía, y ello pese a que la proposición que nos ocupa hacía referencia al artículo 32 de nuestra Carta Magna, el referido al matrimonio; dicha alusión se debía entender como incidental y la verdadera conexión constitucional del texto de la iniciativa se producía con el artículo 39 de la Constitución –que no está excluido–, y que es aquel en el que se establece la obligación de que los poderes públicos aseguren la protección social, económica y jurídicas de la familia.

A la vista de lo expuesto, como no podía ser de otra forma, la Mesa de la Cámara admitió a trámite la iniciativa dando paso así a la fase de recogida de firmas. Sin embargo, el plazo previsto para ello se cumplió sin que se hubiera alcanzado el número de firmas suficientes, por lo que la iniciativa caducó.

8.3.3. *Proposición de Ley de la Academia de la Lengua Valenciana y derogación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (2005)*

El 15 de abril de 2005, Coalición Valenciana presentó una iniciativa legislativa popular para derogar la Academia Valenciana de la Lengua y crear la Academia de la Lengua Valenciana.

Esta iniciativa se integraba por una Exposición de Motivos –en la que se justificaba la necesidad de aprobar esta ley, y donde se determinaba la realidad histórica y cultural de la lengua valenciana–, así como de un texto articulado compuesto por treinta y nueve artículos, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

Esta Proposición de Ley de l'Academia de la Llengua Valenciana recogía entre su articulado un mecanismo legal que posibilitaría la expulsión de aquellos académicos que no respetaran “los principios que informan la Constitución y el Estatuto de Autonomía; la denominación y entidad idiomática de la lengua valenciana, y su carácter de sistema lingüístico propio i diferenciado; la idiosincrasia y peculiaridades del idioma valenciano; y la sociedad valenciana, su definición histórica como pueblo y la identificación de una cultura e idioma que es propia de los valencianos”, cuestiones todas ellas que no tenían acogida –a juicio de los promotores– en la vigente Ley de creación de la AVL, y que por tanto imposibilita el cese de aquellos académicos que, desde su punto de vista, no respetan la lengua valenciana.

Además, la Proposición establecía una fórmula independiente e imparcial, sustentada en principios científicos, filológicos, jurídicos, históricos y sociológicos para el nombramiento de los futuros académicos, suprimiendo el clientelismo que, desde su punto de vista, existe en la AVL, así como la intervención interesada y cuotas de poder de los partidos políticos, y la uniformidad adoctrinadora de la composición de la AVL.

A juicio Juan García Sentandreu, representante de la Comisión Promotora, esta iniciativa legislativa popular nacía para hacer frente a las gravísimas agresiones que estaba sufriendo la lengua valenciana, y para evitar la despersonalización y desaparición de la entidad idiomática de nuestra lengua, cosa que, a su entender, se había producido tras el Dictamen de la AVL de 9 de febrero de 2005, publicado en el DOGV el 13 de abril de ese mismo año, sólo dos días antes de la presentación de la Proposición.

Además, apuntaba que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la participación pública, la Proposición nacía del Pueblo Valenciano, que son los verdaderos artífices de la lengua valenciana, los que la crearon y la hacen evolucionar con el paso del tiempo. Nacía también –seguían diciendo– de la necesidad de protegerla de perturbaciones exógenas que erosionen su carácter genuino e independencia. Por último, pretendía la codificación oficial del valenciano popular reclamado por la sociedad civil en El Puig en 1980 y que ha sido una constante hasta nuestros días, y con el fin de velar por el valenciano partiendo de la tradición lexicográfica, literaria y la realidad lingüística genuina valenciana.

Por otra parte, el Presidente de Coalición Valenciana manifestó que los Grupos Parlamentarios con representación en las Cortes Valencianas cometerían un grave error si no fueran sensibles a estas demandas sociales, puesto que la democracia se sustenta en el pluralismo y en la participación activa de los ciudadanos en la vida pública, por lo que las Cortes Valencianas, como máxima institución representativa de la voluntad popular, no pueden ser ajenas a las importantes movilizaciones y manifestaciones que se han llevado a cabo en la Comunidad Valenciana contra la Academia Valenciana de la Lengua.

La Mesa de la Cámara entendió que la iniciativa –al igual que la de similar contenido que se había presentado en 2001–, al hacer referencia a la organización institucional de la Comunidad, invadía uno de las materias vetadas por la Ley 5/93 y por ello decidió no admitirla a trámite. Entiendo que la decisión es absolutamente ajustada a la legalidad vigente, siendo distinto –como ya he manifestado anteriormente–, que entienda que las materias reservadas son excesivas.

8.3.4. *Proposición de Ley de modificación del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales (2006)*

El 31 de marzo de 2006 se presentó ante las Cortes Valencianas una Proposición de Ley que pretendía modificar el apartado 1, letra *b*), del artículo 20 de la Ley 8/86, de ordenación del comercio y superficies comerciales.

La iniciativa, presentada por Don Francisco Campos Cabezuelo y otras nueve personas, pretendía una regulación mucho más minuciosa y detallada del artículo en cuestión, al considerar que su vigente redacción no satisfacía adecuadamente las necesidades del sector.

La principal peculiaridad de esta iniciativa tiene relación con el momento de su presentación, ya que el texto se registró en la Cámara en un momento en que estaba vigente el Estatuto de 1982, pero la tramitación de la misma se llevó a cabo a partir de mayo de 2006, cuando ya había entrado en vigor –lo hizo el 11 de abril– el nuevo texto estatutario. Dicha situación, que podría haber provocado algún tipo de inconveniente, fue resuelta de forma excepcional por los Servicios Jurídicos del Parlamento, que tras analizar todos los detalles de la propuesta –especialmente los que se derivaban de la anómala situación apuntada–, entendieron que el texto podía ser admitido a trámite por la Mesa sin ningún tipo de inconveniente. La Mesa, efectivamente, admitió a trámite la Proposición que, sin embargo, caducó por no alcanzar, en el plazo previsto para ello, el número necesario de firmas.

Pese a la caducidad del texto, algunas de las modificaciones que pretendía incorporar al texto de la ley 8/86 fueron posteriormente incluidas en el artículo 52 de la Ley 10/2006, de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat para el año 2007, que modificó el ya citado apartado 1 *b*) del artículo 20 de la Ley 8/86. Siendo cierto que la modificación fue leve, y que distaba mucho de las pretensiones perseguidas por los autores de la iniciativa, hay que resaltar este dato pues nos encontramos ante el único efecto positivo que sobre la legislación autonómica valenciana ha desplegado, hasta la fecha y tras 15 años de vigencia, la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana.

8.3.5. *Proposición de Ley de compensación Cheque-bebé de la Comunidad Valenciana (2008)*

El 18 de enero de 2008 se presentó ante Les Corts la Proposición de Ley de compensación Cheque Bébé, que pretende impulsar en la Comunidad Valenciana

una propuesta por la que la Generalitat Valenciana asumiría el pago de los 2.500 euros del cheque bebé a todos los nacidos o adoptados en la Comunidad Valenciana entre el día 1 de enero y el 30 de junio de 2007.

Esta iniciativa –auspiciada por Coalición Valenciana–, pretende dar cobertura legal a los más de 22.000 niños valencianos que nacieron o fueron adoptados durante el primer semestre del pasado año 2007 y que, según los promotores de la iniciativa, de forma discriminatoria y sin ajustarse a la legalidad fueron excluidos por el “cheque voto” que Zapatero puso en marcha tras el debate del estado de la nación del pasado mes de julio. En términos concretos del articulado, la iniciativa tiene por objeto “regular un instrumento de compensación autonómico para los nacimientos o adopción de hijos durante el ejercicio 2007, y que no fueron beneficiarios de las ayudas estatales establecidas a tal fin” (artículo 1 de la Proposición).

Desde mi punto de vista, a la hora de valorar la admisibilidad o no de esta iniciativa, los aspectos de la Ley 5/93 que más dudas podían generar eran los incluidos en los apartados 3 y 4 del artículo 3, esto es, si la Proposición de Ley se podía considerar que tenía naturaleza tributaria y presupuestaria, o si se refería a planificación general de la actividad económica de la Comunidad. Descartando la cuestión de la planificación económica general, el veredicto debía ceñirse a los otros dos aspectos.

En cuanto a la cuestión presupuestaria, es evidente que una medida del tipo de las propuestas tiene incidencia sobre los Presupuestos de la Generalitat, pero no creo que tenga “naturaleza presupuestaria”; que haya que plasmar la medida en los Presupuestos no le otorga la apuntada naturaleza, ya que, siendo cierto que en una interpretación restrictiva podía entenderse así, considero que los Servicios Jurídicos y la Mesa acertaron al no hacer esta valoración.

Por lo que respecta a la otra perspectiva, la tributaria, me consta que si la medida planteada en el texto hubiera sido recogida de forma similar a como se hizo constar por parte del Gobierno de la Nación en la Ley 35/2007, a la que esta Proposición quería complementar, los Servicios Jurídicos (y la Mesa) no hubieran tenido más remedio que considerar que la iniciativa debía excluirse por tener carácter tributario; recordemos que la citada norma estatal ofertaba, alternativamente, un deducción en el IRPF (vertiente inasumible en nuestro supuesto) o una prestación no contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, el texto que ahora nos ocupa no se instrumenta como una medida de carácter fiscal, ni como una deducción en el tramo autonómico del IRPF, sino como una ayuda de pago único que, así considerada, no tiene el aludido carácter tributario, no habiendo motivo alguno para su inadmisión. Considerando además que la Ley General de la Seguridad Social (artículos 38.4 y 145.3) habilita a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas para establecer prestaciones de carácter público que tengan por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, no parecía que hubiera inconveniente alguno para su admisión a trámite.

Así lo ha entendido la Mesa de la Cámara que admitió a trámite la Proposición que, actualmente, se encuentra en fase de recogida de firmas. Como ya se ha apuntado, la Comisión Promotora de esta iniciativa se ha visto favorecida por la petición de otra Comisión Promotora, la de la Redmadre, para la consideración del mes de agosto de 2008 como inhábil a efectos de recogida de firmas, ampliando así el plazo de las mismas.

8.3.6. Proposición de Ley de defensa de las señas identidad de los valencianos (2008)

El 8 de febrero de 2008 se presentó ante el Registro de la Cámara una iniciativa legislativa popular firmada por Juan García Sentandreu y otras dieciocho personas cuyo objetivo era regular el uso, promoción, difusión y protección de las señas de identidad de la Comunidad Valenciana, al entender que dicha norma serviría como “elemento dinamizador de ese espíritu de reconquista foral, indispensable para el pleno desarrollo de la Comunidad Foral Valenciana o Reino de Valencia” (Exposición de Motivos).

Sin profundizar en exceso en el contenido del texto se observa, rápidamente, que la materia que pretende regular la propuesta puede afectar a la definición estatutaria de la Comunidad Valenciana, por lo que debía inadmitirse por la Mesa de Les Corts.

Como no podía ser de otra forma, en su reunión de 8 de abril de 2008, la Mesa no admitió a trámite la iniciativa en cuestión; dicha decisión fue recurrida en reposición por D. Juan García Sentandreu y la Mesa, en su reunión de 29 de abril, decidió “no reconsiderar el Acuerdo de inadmisión a trámite de la citada Iniciativa Legislativa Popular por concurrir como causa de inadmisión la circunstancia señalada en el artículo 7.2 a) en relación con el artículo 3 de la Ley 5/93, de 27 de diciembre”. Esta decisión de la Cámara pone fin a la tramitación parlamentaria de la iniciativa dejando, eso sí, abierta la puerta del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

8.3.7. Proposición de Ley de la red de apoyo a la mujer embarazada (2008)

El Foro de la Familia, o más concretamente AVAFAM (Asociación valenciana de la familia y familias numerosas), a través de María José Torres Pons y otras once personas, presentó el 27 de febrero de 2008 una iniciativa legislativa popular para crear una red de apoyo a las embarazadas.

Dicha iniciativa, que recibe la denominación de Redmadre, se ha presentado o se va a presentar por parte del propio Foro de la Familia en las diecisiete Comunidades Autónomas de nuestro país con la finalidad de ayudar en libertad a identificar y buscar soluciones alternativas al aborto. Más concretamente, las pretensiones del texto son las siguientes:

- Garantizar el asesoramiento de las mujeres sobre las formas de resolver los conflictos que pudieran sobrevenirle con su embarazo;
- Promoción y apoyo público de los centros de asistencia al respecto;
- Fomentar la prioridad de las mujeres embarazadas en el acceso a prestaciones y ayudas de las administraciones públicas;
- Ofrecer cauces de educación para la maternidad, además de otros recursos de apoyo psicológico, etc.;
- Regular concesiones públicas de subvenciones y convenios a centros que realmente asesoren y ayuden a la mujer embarazada en situaciones de conflicto;
- Garantizar el deber de confidencialidad de los centros de información;
- Obligación de los centros de asistencia y sanitarios de la Comunidad de informar a las mujeres embarazadas de la existencia de redes de apoyo, como alternativa al recurso al aborto terapéutico;
- Promoción y elaboración de un Plan autonómico Integral de apoyo a la mujer embarazada;
- Promoción de la responsabilidad del Gobierno autonómico en la difusión de la información sobre los centros y redes de apoyo a la mujer embarazada, mediante publicación de un teléfono gratuito de información, dirección web, etc.;

Las dos primeras Comunidades Autónomas en las que la iniciativa legislativa finalizó la fase de recogida de firmas fueron Andalucía y Navarra; en ambos casos se superó la cifra necesaria para alcanzar el debate de toma en consideración (75.000 en Andalucía, 7.000 en Navarra) en los respectivos Parlamentos Autonómicos, pero también en ambas la votación plenaria decidió no tomar en consideración la iniciativa.

En el caso de la Comunidad Valenciana –como en el de las restantes Comunidades Autónomas– no ha habido excesiva discusión sobre la admisión a trámite de la iniciativa, encontrándose actualmente en fase de recogida de firmas. Como ya se ha dicho, el representante de la Comisión Promotora que ha elaborado esta Proposición ha solicitado y obtenido un Acuerdo¹¹⁶ de la Mesa por el que el mes de agosto de 2008 se considera inhábil a los efectos de la recogida de firmas, prolongándose así dicho plazo por un mes más, al margen de la posible petición de prórroga.

¹¹⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 81/VII, de 30 de junio de 2008.

**BLOQUE IV. CONSIDERACIÓN FINAL,
ANEXOS Y BIBLIOGRAFÍA**

9. Consideración final

Desde mi perspectiva, se trata de una figura que bien regulada –algunas propuestas de mejora se han realizado en las páginas precedentes–, puede resultar efectiva e interesante, posibilitando no sólo la apertura de la vida parlamentaria la ciudadanía, sino también generando nuevos cauces de comunicación entre Parlamento y sociedad; sin embargo, el corsé regulativo que actualmente la oprime, provoca que la institución en cuestión, como se ha demostrado, resulte absolutamente ineficaz, y ello tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

Así las cosas, ¿hasta qué punto vale la pena contar con una institución como ésta, si no le permitimos desarrollarse? Sinceramente, creo que posibilitar una institución de democracia participativa tiene sentido si, efectivamente, permite su objetivo principal, la participación, resultando perjudicial en caso contrario.

Dado el cariz de las materias que se pueden abordar mediante la iniciativa legislativa popular, ¿quién tiene capacidad para movilizar a 500.000 electores en el ámbito estatal o 50.000 en el autonómico valenciano? Prácticamente sólo grupos organizados y vinculados a partidos políticos o sindicatos, con lo que la finalidad de la institución acaba por desaparecer.

Si a ello le añadimos la verdadera carrera de obstáculos que suponen las distintas fases por las que la proposición de ley debe ir avanzando, no puedo más que afirmar que la iniciativa legislativa popular, en su actual modelo, está llamada al fracaso. De hecho, así lo demuestra la experiencia práctica, y no hay más que revisar los apartados que en este trabajo he dedicado a la misma para concluir que, tanto en las Cortes Generales, como en las Cortes Valencianas, los resultados obtenidos dejan bastante que desear.

Por tanto, y además de solicitar a la ciudadanía que participe con ahínco, concluyo que si realmente creemos en la institución se la debe dotar de los medios indispensables para que funcione correctamente; si no es así, y apostamos por la democracia puramente representativa y partitocrática, no nos vanagloriemos de contar con instituciones de democracia participativa y, abiertamente, prescindamos de ella. En este caso, como en otros muchos, las medias tintas no conducen a ningún lado.

10. Anexos

10.1. Anexo I. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular¹¹⁷ (Modificada por Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo¹¹⁸)

*PREÁMBULO**

La Constitución conforma al régimen político español como una monarquía parlamentaria y, por consiguiente, como una democracia representativa. La participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales.

Ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. La norma fundamental articula, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos, como son, por ejemplo, la participación pública o en la gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

En esta misma línea, la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular.

La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de

¹¹⁷ *Boletín Oficial del Estado* de 27 de marzo de 1984.

¹¹⁸ *Boletín Oficial del Estado* n.º 126, de 27 de mayo de 2006.

manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías. Así, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular no sólo las materias que lo están expresamente por obra del artículo 87.3 de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado.

El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio.

La puesta en marcha del procedimiento exige que la Comisión Promotora presente ante la Mesa de la Cámara un texto articulado dotado de unidad sustantiva precedido de una exposición de motivos. Para evitar gastos y esfuerzos inútiles la Mesa realizará un examen de admisibilidad que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la Comisión Promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Los parámetros de juicio de admisibilidad, además de los generales para todo Proyecto o Proposición de Ley, son los previstos en el artículo 5.2 que exige la adecuación de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, que no verse sobre cuestiones manifiestamente distintas carentes de homogeneidad entre sí y que no exista en el Congreso de los Diputados o el Senado un Proyecto o Proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa legislativa popular que esté en el trámite de enmienda u otro más avanzado o que la iniciativa sea reproducción de otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura.

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales, que podrán ir en castellano o, conjuntamente, con cualquiera de las lenguas cooficiales en los territorios del Estado; y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular.

El plazo para la recogida de firmas se amplía a nueve meses prorrogable por otros tres cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. La garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de las firmas se encomienda a la Junta Electoral Central. Ello se debe a la relativa similitud entre el proceso electoral y el de recogida de firmas y cómputo de las mismas, así como a la infraestructura, que abarca la totalidad del territorio español, de que dispone la Junta Electoral Central. La inscripción del firmante en el Censo Electoral, que debe demostrarse acompañando certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan en el proceso electoral, como son, por ejemplo, acreditar la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano. A los firmantes, por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a

los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión Promotora que añada, a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. La Mesa de la Cámara deberá incluir la Proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses. En éste trámite, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, se podrá contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora. El decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso por disolución de las Cámaras, bien por finalización de la legislatura o disolución anticipada, no hace decaer la Proposición, pero la Mesa podrá retrotraerla sin que en ningún caso sea necesario presentar nueva certificación de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.

Por último, se ha establecido una mejora sustancial de la compensación estatal por los gastos realizados, siempre que se alcance el número de firmas exigido para que prospere la iniciativa, y se han previsto las cautelas necesarias para que el Gobierno incluya las obligaciones de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio para las compensaciones económicas de las iniciativas legislativas que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

16

98

Artículo 1. Objeto de la presente Ley Orgánica

Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica.

Artículo 2. Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular

Quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas.
2. Las de naturaleza tributaria.
3. Las de carácter internacional.
4. Las referentes a la prerrogativa de gracia.
5. Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución.

Artículo 3. Requisitos de la iniciativa popular

1. La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas por las firmas de, al menos, 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley.

2*. El escrito de presentación deberá contener:

- a) El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos.

- b) La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos.

Artículo 4. Iniciación del procedimiento

El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida en el artículo anterior. Si la iniciativa se presentara fuera de los períodos de sesión parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el período siguiente a la presentación de dicha documentación.

Artículo 5. Trámite de admisión de la iniciativa

1. La Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad.
- 2*. Son causas de inadmisión de la proposición:
 - a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.
 - b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.
 - c) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí.
 - d) La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmienda u otro más avanzado.
 - e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislación en curso.
3. La resolución de la Mesa de la Cámara se notificará a la Comisión Promotora y se publicará de acuerdo con lo que al efecto disponga el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Artículo 6. Amparo ante el Tribunal Constitucional

1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso.
3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes.

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

1. Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.
2. La Junta Electoral Central notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.
- 3*. 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.
- 4*. Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.

Artículo 8. Pliegos para la recogida de firmas

1. Recibida la notificación de admisión de la proposición, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.

Los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrá utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua.*

2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.
3. Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguiente, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora.

Artículo 9. Autenticación de las firmas

1. Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.
2. La firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante.

La autenticación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego a pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego.

Artículo 10. Fedatarios especiales

1. Sin perjuicio de lo indicado en el artículo anterior, las firmas podrán también ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora.
2. Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de ley.
3. Los fedatarios especiales incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley.

Artículo 11. Remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y papel auxiliar de las mismas*

1. Los pliegos que contengan las firmas recogidas serán enviados a la Junta Electoral Central, quien los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, y lleve a cabo la comprobación y el recuento inicial de dichas firmas. La Oficina del Censo Electoral, en el plazo de quince días, remitirá a la Junta Electoral Central certificación de todo ello.
2. La Comisión Promotora podrá recabar en cualquier momento de la Junta Electoral Central la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas.

Artículo 12. Presentación, comprobación y recuento de las firmas

1. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, ésta procederá a su comprobación y recuento definitivos.
2. Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta Ley se declararán inválidas y no serán computadas.

3. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren su poder.

Artículo 13. Tramitación parlamentaria*

1. Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración.
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.

Artículo 14. No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras

La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.

Artículo 15. Compensación estatal por los gastos realizados

1. El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.
- 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.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones pertinentes para el desarrollo y cumplimiento de la presente Ley Orgánica.

*Segunda**

El Gobierno deberá incluir como obligación de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

* Disposición introducida o modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo.

10.2. Anexo II. Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana¹¹⁹

PREÁMBULO

El sistema político definido en la Constitución española de 1978 tiene en la democracia participativa el principio básico de la participación política de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, mediante la elección de sus representantes por sufragio universal, libre, igual y secreto.

Ahora bien, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como instituciones fundamentales de esta participación política, en la línea de las más modernas democracias constitucionales, la Constitución española avanza en la profundización de este principio de participación, y recoge, en el artículo 87.3, la posibilidad de la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa mediante la iniciativa legislativa popular.

En cumplimiento de este mandato constitucional, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que regula el régimen jurídico aplicable a la iniciativa legislativa popular, en relación con el Parlamento Español.

Corresponde a la Generalitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias y en cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que está inspirado en los mismos principios constitucionales susodichos, promover las condiciones que faciliten la participación de los valencianos en la vida política, económica, cultural y social, en el territorio de la Comunidad Valenciana.

Esta participación pasa por las Cortes Valencianas como institución representativa de la voluntad popular, libremente expresada por sufragio universal mediante los partidos políticos y, también, por la ampliación progresiva de la participación en la vida pública de los ciudadanos y de los diversos grupos sociales. Por este motivo, es necesario establecer las condiciones para que puedan llegar al Parlamento aquellas iniciativas populares que sean complementarias de las iniciativas promovidas por los partidos políticos.

Esta ley tiene por objeto regular con claridad y con las máximas garantías constitucionales y autonómicas los términos en que podrá expresarse la participación de los ciudadanos en la labor legislativa de las Cortes Valencianas, desarrollando lo que prevé el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Se fija el número mínimo de valencianas y valencianos, que, gozando de sus derechos civiles y políticos, son imprescindibles para iniciar el procedimiento,

¹¹⁹ *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* n.º 2180, de 7 de enero de 1994.

y también se establecen con claridad y determinación cuales son las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular; se exige que sea una comisión promotora la que presente un texto articulado con unidad sustantiva y que se fijen las causas de inadmisibilidad a trámite de la iniciativa. Corresponde a la Mesa de las Cortes Valencianas esta decisión.

Todas estas condiciones tienen por objeto que no se produzcan gastos ni esfuerzos antes de tener clara la viabilidad de la propuesta de iniciativa, tanto desde el punto de vista técnico, como del constitucional y estatutario.

Ahora bien, si al final del procedimiento la proposición se toma en consideración, se establece una compensación económica, revisable anualmente, con la finalidad de que el ejercicio de esta forma de participación en los asuntos públicos no sea onerosa para los ciudadanos.

Todo el procedimiento de recogida de firmas, y su comprobación y recuento está controlado por la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, como garantía de la regularidad del procedimiento por su similitud a un proceso electoral.

Concluida la recogida de firmas, comienza el trámite parlamentario de la iniciativa en cuyo proceso será aplicado el Reglamento de las Cortes Valencianas en lo que al trámite de la Proposición de Ley se refiere.

Esta ley, pues, desarrolla el precepto estatutario de la participación ciudadana, regula el procedimiento, garantiza el proceso y fomenta una política institucional plenamente participativa.

TÍTULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la ley

Es objeto de esta ley posibilitar que los ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política de valencianos, que estén inscritos en el censo electoral y que no estén privados de los derechos políticos, puedan ejercer ante las Cortes Valencianas la iniciativa legislativa prevista en el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

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.

Artículo 3. Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular

Quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

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 Generalitat, 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.

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 dos millones de pesetas. Esta cantidad podrá ser actualizada por las Cortes Valencianas en cada legislatura.

TÍTULO II. Del procedimiento

Artículo 5. Iniciación del procedimiento

1. El procedimiento se iniciará con la presentación ante la Mesa de las Cortes Valencianas, 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 las Cortes Valencianas tramiten y aprueben la proposición de ley.
2. El escrito de presentación de la proposición de ley estará firmado como mínimo por diez ciudadanos 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. En dicho escrito se designará, de entre sus firmantes, y por los mismos, una comisión promotora que estará constituida por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

Artículo 6. Trámite de ratificación

La comisión promotora ratificará ante el letrado mayor de las Cortes Valencianas, dentro de los quince días siguientes, la iniciativa presentada. En este acto nombrará, de entre sus miembros, su representante legal, con un sustituto, que actuará como portavoz de la comisión promotora ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y ante las Cortes Valencianas.

Artículo 7. Trámite de admisión de la iniciativa

1. Corresponde a la Mesa de las Cortes Valencianas admitir o no a trámite las iniciativas legislativas presentadas en el plazo de veinte días, después del examen de la documentación aportada.
2. Son causas de inadmisibilidad de la proposición de ley:
 - a) Que tenga por objeto alguna de las materias citadas en el artículo 3 de esta ley.
 - b) Que falte alguno de los requisitos del artículo 5 de esta ley. 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 entrara en las Cortes Valencianas con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en tramite, 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 misma legislatura.
3. La resolución que acuerde la Mesa de las Cortes Valencianas será notificada a la comisión promotora y será publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*.

Artículo 8. Recursos

1. Los acuerdos de inadmisibilidad dictados por la Mesa de las Cortes Valencianas podrán ser reconsiderados por la misma, a petición de la comisión promotora, de acuerdo con lo que prevé el Reglamento de las Cortes Valencianas, sin perjuicio de los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, que pudieran corresponder.
2. Si el Tribunal decide que la proposición no incurre en ninguna causa de inadmisibilidad de las previstas en el apartado 2 del artículo anterior, el procedimiento continuará sus trámites. Si éste determina que la irregularidad afecta a determinados preceptos, la Mesa de las Cortes Valencianas concederá el plazo de un mes a la comisión promotora para que manifieste si retira la iniciativa o si desea continuar el procedimiento con las correcciones correspondientes.

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

1. Admitida a trámite la proposición de ley por la Mesa de las Cortes, se notificará a la Junta de Síndicos y a la comisión promotora.
2. Seguidamente remitirá el expediente a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana a fin de garantizar el procedimiento de recogida de firmas, y a las oficinas del censo electoral a los efectos que prevé esta ley.
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. Si se solicitara, este plazo podría ser prorrogado dos meses si la Mesa de las Cortes Valencianas apreciase que concurre alguna causa justificada.
4. Agotado el plazo y, si procede, la prórroga, sin que se hayan entregado las firmas recogidas, la Mesa de las Cortes Valencianas declarará la caducidad de la iniciativa, previo certificado de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.

Artículo 10. Pliegos de recogida de firmas

1. Después de recibir la notificación de admisión de la proposición, la comisión promotora presentará ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán íntegramente el texto de la proposición.
2. En el caso de que el texto de la proposición de ley sobrepase en extensión las tres caras del pliego, podrá añadirse un pliego más de manera que no puedan separarse y serán sellados y numerados de acuerdo con lo que a continuación se dispone.
3. La Junta Electoral de la Comunidad Valenciana devolverá a la comisión promotora, en el plazo máximo de diez días, los pliegos sellados y numerados.

Artículo 11. Autenticación de las firmas

1. Las firmas que se recojan figurarán en los pliegos a que se refiere el artículo anterior.
2. Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y el municipio donde figure inscrito en el censo electoral.
3. Las firmas tendrán que ser autenticadas por notario, cónsul o por el secretario del ayuntamiento correspondiente al municipio donde el firmante figure inscrito en el censo electoral. La autenticación indicará la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha se indicará el número de firmas que contenga el pliego.

Artículo 12. Fedatarios especiales

1. Las firmas también podrán ser autenticadas por los fedatarios especiales designados por los representantes de la comisión promotora.
2. Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales los que, teniendo la condición política de valencianos, gocen del pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y juren o prometan ante el letrado mayor de las Cortes Valencianas dar fe de la autenticidad de las firmas de los firmantes de la proposición, bajo las penas de falsedad previstas en la ley.

Artículo 13. Certificados del censo electoral

1. Cualquier elector puede pedir a las oficinas del censo electoral un certificado de su inscripción durante el período de la recogida de firmas, al efecto previsto en esta ley.
2. Igualmente, los fedatarios especiales y los representantes de la comisión promotora pueden solicitar, incluso de forma colectiva, dichos certificados para los pliegos extendidos colectivamente o no.
3. Las oficinas del censo electoral expedirán todos estos certificados en el plazo máximo de cinco días.

Artículo 14. Remisión de los pliegos a la Junta Electoral

1. Los pliegos que contengan las firmas recogidas, con los respectivos certificados que acrediten la inscripción de los firmantes en el censo electoral como mayores de edad, serán presentados ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana dentro del plazo legal. También será válida la aportación de los certificados de inscripción en el censo electoral dentro de los cinco días siguientes, de conformidad con lo previsto por el artículo 13.3 de esta ley.
2. Si antes de la finalización del plazo establecido para la recogida y presentación de firmas se hubiere conseguido el número exigido por esta ley, la comisión promotora podrá solicitar de la Mesa de las Cortes Valencianas el cierre del plazo, que se comunicará seguidamente a la Junta Electoral.
3. La comisión promotora podrá recabar en cualquier momento la información que estime conveniente respecto al número de firmas recogidas a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana.

Artículo 15. Presentación, comprobación y recuento de firmas

1. Una vez que hayan sido remitidos los pliegos a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana y agotado el plazo de presentación de éstos y, en su caso, de los certificados, ésta comprobará y hará el recuento de las firmas en acto público después de la citación de los representantes de la comisión

promotora. El recuento no podrá prolongarse más de un mes desde que finalice el plazo de recogida de firmas.

2. Las firmas que no reúnan los requisitos establecidos en esta ley se declararán inválidas y no se computarán.

Artículo 16. Resolución

La Junta Electoral de la Comunidad Valenciana elevará a la Mesa de las Cortes Valencianas un certificado que acredite el número de firmas válidas, después de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, y destruirá todos los pliegos de firmas.

TÍTULO III. Tramitación parlamentaria

Artículo 17. Normativa aplicable

La tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular se regirá por lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Valencianas, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de este título y de esta ley.

Artículo 18. Publicación e inclusión en el orden del día

1. La Mesa de las Cortes, a la recepción del certificado de la Junta Electoral, ordenará la publicación de la proposición de Ley en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* y su posterior trámite reglamentario.
2. La Mesa de las Cortes Valencianas remitirá al Gobierno valenciano la proposición de ley para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y dé su conformidad o no a la tramitación, si ésta implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.
3. Pasados treinta días sin que el Gobierno valenciano niegue expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley se incluirá en el orden del día del pleno de las Cortes Valencianas para su toma en consideración.

Artículo 19. Debate parlamentario

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.

Artículo 20. No caducidad en caso de disolución de las Cortes Valencianas

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.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera

Se autoriza al Gobierno valenciano para que dicte las disposiciones pertinentes para el desarrollo y el cumplimiento de esta ley.

Segunda

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo cuarto de la presente ley, la cuantía máxima en que las Cortes Valencianas compensarán a la comisión promotora en el ejercicio 1993, será de dos millones de pesetas.

DISPOSICIÓN FINAL

Esta ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

10.3. Anexo III. Proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de l'Horta de Valencia como espacio natural protegido¹²⁰.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

L'Horta de Valencia es un patrimonio histórico, cultural, natural y agrícola de todos los valencianos y valencianas. Es una realidad antrópica, producto de la sabiduría y esfuerzo de muchas generaciones en el trabajo de la tierra. Por ello integra un conjunto armonioso de elementos: tierra, arquitectura, red hidráulica, vegetación, testimonios de elementos naturales, etc. que conforman un paisaje irrepetible y con una fuerte personalidad propia. Un paisaje muy escaso del que, según el informe DOBRIS de la Agencia Europea de Medio Ambiente (El medio ambiente en Europa, 1998), tan sólo hay seis en toda Europa. Un paisaje que es expresión física de las creaciones, conocimientos y prácticas de la cultura tradicional agrícola.

Además, este espacio genera una producción agrícola que permite a la población metropolitana de Valencia disfrutar de productos agrícolas, frutas y verduras de alta calidad, abasteciendo así a la población de productos básicos para una alimentación saludable. Una producción agrícola en peligro como resultado de la globalización económica; pero que, al mismo tiempo, es un recurso potencial para desarrollar nuevas formas de mercado agrícola basadas en la agricultura integrada o en la agricultura biológica.

El suelo agrícola de alta calidad es un recurso escaso en el ámbito mundial, y particularmente en el País Valenciano, donde tan sólo representa el 39% de su

¹²⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* n.º 110, de 28 de agosto de 2001.

superficie. Así, paradójicamente, la globalización económica afecta a la rentabilidad monetaria de estas tierras que difícilmente pueden competir en precios con productos indiferenciados procedentes de otros países, siendo ello una de las causas de las transformaciones urbanas. Pero, al mismo tiempo, todos los técnicos e informes constatan la necesidad de mantenerlas en cultivo porque en términos físicos, en el ámbito global, son escasas y necesarias para la producción de alimentos. Por ello, estratégicamente, es necesaria la presentación de unos espacios que, muy posiblemente, serán especialmente necesarios en un futuro no muy lejano.

La expansión urbanística de Valencia y el resto de los municipios de su área metropolitana se ha producido, en general, a costa de las tierras de regadío porque la mayor parte están enclavados en tierras de huerta. Así, desde 1960 ha desaparecido aproximadamente el cincuenta por ciento de la huerta que existía y, con ella, el patrimonio arquitectónico, cultural e histórico asociado.

El progreso significa mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas actuales y de las generaciones futuras. Un “progreso” que signifique negar a las generaciones futuras recursos que puedan necesitar para mantener su calidad de vida no es progreso: es un engaño para nuestros hijos, una forma de crecimiento ilimitado contrario a las leyes físicas de la naturaleza, inviable e insostenible, tanto socialmente como económica y ambientalmente en el tiempo.

Por otro lado, es justo que las cargas de la sostenibilidad se puedan distribuir entre todos los municipios y no sean asumidas únicamente por las poblaciones donde se localizan los recursos a proteger del desarrollo urbanístico.

Por todos estos motivos, esta ley, fruto de la iniciativa popular, establece una suspensión generalizada de licencias urbanísticas de todo orden en los municipios que incluyen huerta en su término por un tiempo limitado, hasta que se elabore y apruebe la figura de protección, el instrumento de planificación subsiguiente, así como un sistema de gestión asociado que garantice efectivamente su protección.

CAPÍTULO PRIMERO. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la ley

Constituye el objeto de la presente ley establecer los criterios básicos que han de orientar la ordenación y protección del espacio natural identificable como Horta de Valencia en los términos y a los efectos de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, con las especialidades contenidas en el presente texto legal.

Artículo 2. Ámbito territorial

1. El ámbito de l’Horta de Valencia conforma una realidad discontinua cuya delimitación deberá de llevarse a cabo en las condiciones y plazos previs-

tos en la presente ley. Sin perjuicio de todo ello, se determina como área de influencia socioeconómica la totalidad de los términos municipales de las siguientes entidades locales: Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alborià, Albuixec, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Almàssera, Almussafes, Benetússer, Benifaió, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catarroja, Emperador, Foios, Godella, Lloc Nou de la Corona, Manises, Massalfassar, Massamagrell, Massanassa, Meliana, Mislata, Montcada, Museros, Païporta, Paterna, Picanya, Picassent, la Pobla de Farnals, Puçol, el Puig, Quart de Poblet, Rafelbunyol, Rocafort, Sedaví, Silla, Tavernes Blanques, Torrent, Valencia, Vinalesa y Xirivella.

2. La determinación del área de influencia socioeconómica realizada en el apartado precedente no impedirá que los órganos competentes –de acuerdo con esta ley– para llevar a cabo la delimitación del espacio natural protegido, puedan establecer razonadamente otra distinta, así como fijar el área de amortiguación de impactos que resulte más idónea para la protección perseguida.

Artículo 3. Moratoria de actuaciones

1. En tanto no sea definitiva la declaración de l’Horta de Valencia como espacio natural protegido, con su correspondiente delimitación, y se disponga de los elementos de ordenación preceptiva, no podrá iniciarse en todo el ámbito definido en el artículo dos de esta ley como área de influencia socioeconómica, actuación urbanística de ningún tipo que, directa o indirectamente, implique la disminución de la superficie del suelo clasificado como no urbanizable cuando entre en vigor por los instrumentos de planeamiento de aplicación; ni alterar los usos ni los niveles de protección que, para la totalidad o parte de aquel, pudieran haber establecido a través de este planeamiento.
2. Idéntica previsión se aplicará al suelo urbanizable que no cuente con un programa de actuación integrada aprobado y adjudicado, en el caso de programas de iniciativa particular, en la fecha de entrada en vigor de esta ley.
3. Así mismo, quedará en suspenso la tramitación de cualquier actuación, pública o privada, ya iniciada y que pudiera comportar idénticos resultados a los indicados en el apartado precedente.
4. Además de las medidas precedentes, serán de aplicación en el suelo clasificado como no urbanizable y urbanizable sin programa de actuación integrada aprobado y/o adjudicado del área de influencia socioeconómica de l’Horta de Valencia durante el período indicado, las siguientes medidas cautelares:
 - a) Prohibición de realizar actuaciones que supongan una transformación sensible de la realidad física, biológica o socioeconómica existente o

hayan de dificultar o imposibilitar la consecución de los objetivos perseguidos con la declaración de espacio natural protegido.

- b) Prohibición de los actos de división o segregación de fincas rústicas de toda clase.
- c) Suspensión del otorgamiento de licencias o autorizaciones de toda clase de obras, usos o actividades que, motivadamente, pueda entenderse que comportarían cualquiera de los efectos prohibidos en los apartados precedentes.
- d) Suspensión de la autorización de cualquiera de los usos, actividades y aprovechamientos susceptibles de ser materializados sobre el suelo no urbanizable, en los términos de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable, excepto que se acredite suficientemente que su autorización no deberá de dificultar ni imposibilitar la consecución de los objetivos perseguidos con la declaración de espacio natural protegido y siempre que cuenten con informe favorable del órgano colegiado consultivo al que se refiere el capítulo cuarto de la presente ley.
- e) Suspensión de la tramitación del planeamiento urbanístico con incidencia sobre los valores naturales objeto de protección.
- f) Suspensión de licencias de demolición, así como la ejecución de proyectos de obras o de ingeniería civil que pudieran afectar a edificaciones o sus elementos auxiliares, tanto de titularidad pública como privada; así como árboles singulares, norias, acequias o sus elementos –tales como molinos, partidores, norias, compuertas, puentes, túneles y otros– de antigüedad igual o superior a setenta y cinco años.

Artículo 4. Ámbito temporal

La moratoria de actuaciones que establece la presente ley tendrá una vigencia máxima de dos años a partir de la entrada en vigor de la misma.

Artículo 5. Competencias

1. Corresponde a las Cortes Valencianas, mediante ley, la declaración de l'Horta de Valencia como espacio natural protegido, previa la instrucción del procedimiento definido en el tercer capítulo de la presente ley.
2. La Conselleria de Medio Ambiente elaborará un anteproyecto de declaración de espacio natural protegido en el que conste la propuesta de delimitación, así como la definitiva conformación de su área de influencia socioeconómica y una propuesta de delimitación del área de amortiguación de impactos que se estime más conveniente. Dicha conselleria asumirá la responsabilidad del impulso y tramitación del anteproyecto, conforme a lo dispuesto en el artículo nueve del presente texto legal.

3. La Conselleria de Cultura y Educación será el departamento competente para inventariar los elementos patrimoniales que forman parte integrante del espacio natural a proteger, según los criterios que se definan en la presente ley.
4. El gobierno valenciano, dentro del primer año de vigencia de la presente ley, elevará a las Cortes Valencianas el proyecto de ley de declaración de l'Horta de València como espacio natural protegido.
5. Corresponde al gobierno valenciano redactar y aprobar dentro del plazo máximo de dos años, previsto en el artículo cuatro de la presente ley, el instrumento de ordenación y protección adecuado al espacio natural declarado, el cual deberá de ajustarse a las determinaciones de la Ley 11/1994, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, así como a los criterios básicos que determina el presente texto legal.

CAPÍTULO SEGUNDO. Criterios básicos para la ordenación y protección de l'Horta de València

Artículo 6. Criterios de ordenación

1. Los recursos naturales del ámbito que se delimite como espacio protegido constituyen el capital natural a trasladar a las generaciones futuras. El instrumento de ordenación identificará estos elementos según los criterios establecidos en este artículo.
2. El instrumento de ordenación que se determine como más idóneo para la adecuada ordenación del espacio natural de l'Horta de València, además de la finalidad y contenidos que le atribuye la Ley 11/1994, deberá de responder a los siguientes criterios:
 - a) La solución propuesta deberá de ser compatible con el mantenimiento y el potencial desarrollo del uso tradicional predominantemente agrícola de l'Horta de València en el marco de una ordenación territorial bajo criterios de sostenibilidad para el conjunto del entorno metropolitano de Valencia.
 - b) El instrumento de ordenación elegido tendrá que contener o prever la realización, en un plazo tasado y razonable, de un inventario de las construcciones existentes efectivamente ligadas a la tradicional actividad agrícola, así como de los caminos y acequias históricas que contribuyen a conformar su peculiar estructura territorial. Este inventario tendrá que contemplar la jerarquización de los elementos que integren sus respectivas redes, así como las pautas de intervención.
 - c) Identificación de elementos y rutas que pudieran contribuir a una explotación racional de espacios o itinerarios concretos desde un punto de vista turístico y recreativocultural, así como científico y pedagógico.

- d) La descripción de las medidas que tienen que incorporarse en los correspondientes planeamientos urbanísticos municipales para garantizar la preservación de aquellas partes del territorio objeto de protección y de la inserción, en su caso, del tejido urbano con éstas de forma armónica y sostenible, de acuerdo con las especificaciones contenidas en la Ley 11/1994.
- e) Establecer los instrumentos adecuados para garantizar la regeneración urbanoecológica a través de procesos de recalificación de los límites urbanos y su encuentro con los espacios naturales protegidos.
- f) Delimitación del área o áreas de amortiguación de impactos que resulten necesarias con expresión de las medidas específicas destinadas a evitar impactos negativos sobre el espacio natural protegido.
- g) Definición de las actividades compatibles con la agraria, usos forestales convenientes y criterios para la reutilización de las construcciones que alberga l'Horta.

Artículo 7. Criterios de protección

El instrumento de ordenación para el espacio natural de l'Horta de València deberá de incorporar, además, los siguientes criterios de protección:

- a) Limitación de los supuestos de autorización de actuaciones susceptibles de provocar o contribuir a una transformación sensible de la realidad física, biológica o socioeconómica del espacio natural protegido.
- b) Limitación de los supuestos de parcelación o segregación de fincas agrícolas, así como criterios para su concentración cuando sea procedente.
- c) Determinación de los criterios para la realización, en un plazo tasado y razonable, de un catálogo de zonas, ámbitos y elementos merecedores de una especial protección, así como las pautas de intervención.

Artículo 8. Medidas adicionales de fomento de la actividad agrícola en l'Horta de València

1. El instrumento de ordenación que se redacte para el espacio natural protegido de l'Horta de València deberá de incorporar los criterios mínimos a observar para la posterior elaboración de un plan integral de fomento de los usos tradicionales agrícolas de l'Horta de València, en cuya elaboración tendrán que intervenir necesariamente la administración agraria y las organizaciones sociales del sector con presencia en su ámbito territorial.
2. Estos criterios tendrán que prestar atención, al menos, a los siguientes extremos:

- a) Planificación de cultivos, agrupación de tierras, mejora de infraestructuras productivas y comerciales.
- b) Implantación de una denominación de origen para los productos agrícolas de l'Horta de València.
- c) Elaboración y aprobación de un programa de fomento de la agricultura ecológica en l'Horta de València.
- d) Elaboración de programas y adopción de medidas concretas tendentes a la formación de nuevos agricultores y al fomento del cooperativismo agrario.

CAPÍTULO TERCERO. Procedimiento, régimen jurídico y efectos de la declaración de l'Horta de València como espacio natural protegido

Artículo 9. Procedimiento

La formación del proyecto de declaración de l'Horta de València como espacio natural protegido, para su aprobación por ley de las Cortes Valencianas, se ajustará al procedimiento previsto en el capítulo I del título II de la Ley 11/1994, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, con las especialidades de tramitación siguientes:

- a) La Conselleria de Medio Ambiente elaborará un anteproyecto de declaración de espacio natural protegido en la categoría que mejor se acomode a los recursos y valores que en dicho ámbito territorial se contienen. Este anteproyecto será sometido a trámite de alegaciones y propuestas por parte de todos los municipios cuyos términos se encontraran incluidos en el ámbito inicialmente delimitado, en sus áreas de influencia socioeconómica o de amortiguación de impactos.
- b) Concluido este trámite, la Conselleria de Medio Ambiente, después de examinar las alegaciones y propuestas formuladas y resolver razonadamente sobre su incorporación o no al documento, someterá el expediente a información pública por plazo de un mes.
- c) El trámite de información pública del proyecto de declaración incluirá necesariamente la audiencia a las organizaciones agrarias con representación en éste ámbito territorial; a la Universitat de València, Universitat Politècnica de València y Consell Valencià de Cultura, y a las entidades y asociaciones que se hubieran distinguido en la defensa de los valores de l'Horta de València o tengan entre sus objetivos fundacionales contribuir a la conservación de los valores naturales a través de la actividad científica, la acción social o la gestión de recursos de cualquier clase, dejando constancia de la invitación y de sus aportaciones en el expediente.
- d) A la vista de las observaciones, alegaciones e informes evacuados durante el período de información pública, la Conselleria formulará una

propuesta de declaración que, en compañía del expediente, será sometida a informe del órgano colegiado consultivo al que se refiere el capítulo cuarto de la presente ley, con carácter previo a su elevación al gobierno valenciano.

- e) Corresponderá al gobierno valenciano la remisión a las Cortes del proyecto de ley de declaración de l'Horta de València como espacio natural protegido.

Artículo 10. Régimen jurídico y efectos

Los efectos de la declaración de l'Horta de València como espacio natural protegido, así como el régimen jurídico subsiguiente, serán los previstos en la Ley 11/1994, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, con las especialidades establecidas por la presente ley.

CAPÍTULO CUARTO. Del Consejo Asesor para la Ordenación y Protección de l'Horta de València

Artículo 11. Funciones

1. Para colaborar en la gestión de espacio natural protegido de l'Horta de València y canalizar la participación de los intereses sociales, municipales, científicos y económicos presentes en su ámbito, por medio de la presente ley se crea el Consejo Asesor de l'Horta de València, como órgano colegiado de carácter asesor y consultivo, con la composición y funciones que se determinan a continuación.
2. Durante el período de moratoria de actuaciones previsto en la presente ley, corresponderán al Consejo las funciones que la misma le atribuye expresamente, así como la emisión de informes y la propuesta de actuaciones e iniciativas que contribuyan a garantizar el cumplimiento de la finalidad perseguida durante el citado período transitorio.
3. Con carácter general, el Consejo deberá de ser oído con carácter preceptivo y previo a la adopción por los poderes públicos competentes de las siguientes decisiones:
 - a) Aprobación del presupuesto de gestión del espacio natural protegido.
 - b) Aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de ordenación del espacio natural protegido.
 - c) Aprobación del programa de gestión.
 - d) Aprobación de instrumentos de planeamiento que incidan en el suelo no urbanizable y/o urbanizable incluido en el ámbito delimitado o en su área de influencia socioeconómica.

4. Así mismo, corresponderá al Consejo ejercer las funciones siguientes:
- a) Emisión de informes en relación con todo tipo de infraestructuras que, promovidas por cualquier agente público o privado, pretendan ubicarse o incidan directamente o indirectamente en el espacio natural protegido.
 - b) Emisión de los informes preceptivos para los que se prevea expresamente su participación.
 - c) Emisión de los informes que, aún no siendo preceptivos, le fueran solicitados.
 - d) Recepción y canalización de iniciativas, propuestas y quejas de particulares y asociaciones directamente relacionadas con la ordenación, protección y gestión del espacio natural protegido.
 - e) Propuesta de actuaciones e iniciativas tendentes a la consecución de los fines del espacio natural protegido incluyendo los de difusión e información, así como en materia de sensibilización social y promoción de los usos tradicionales del territorio, la formación y educación ambiental y la investigación en los diversos aspectos relacionados.
 - f) Aprobar una memoria anual de actividades y resultados que podrá contener propuestas relativas a las medidas necesarias para mejorar la gestión.

Artículo 12. Composición

1. La Presidencia del Consejo Asesor de l'Horta de Valencia corresponderá con carácter nato a quien ostente la del Consell Valencià de Cultura; si bien éste podrá delegar en cualquier otro miembro del mismo, oído el propio Consejo.
2. Además, el Consejo Asesor de l'Horta de Valencia tendrá la siguiente composición:
 - a) Tres representantes de los municipios incluidos en la relación contenida en el artículo dos de esta ley, elegidos por acuerdo de las corporaciones locales afectadas, atendiendo a criterios de proporcionalidad entre las fuerzas políticas con representación en los distintos consistorios.
 - b) Dos representantes de los agricultores que desarrollen su actividad dentro del espacio natural objeto de protección, elegidos a través de las organizaciones sindicales agrarias con representación en el ámbito delimitado.
 - c) Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito metropolitano.
 - d) Tres representantes de entidades y asociaciones que se hubieran distinguido en la defensa de los valores de l'Horta de Valencia o tengan entre sus objetivos fundacionales contribuir a la conservación de los valores naturales a través de la actividad científica, la acción social o la gestión

de recursos de cualquier clase, designados por el pleno del Consell Valencià de Cultura, a propuesta de su presidente, en atención a criterios de representatividad social, antigüedad y probada ejecutoria.

- e) Dos personalidades de reconocido prestigio científico o social, vinculadas a la problemática de l'Horta de Valencia, designadas por el claustro de la Universitat de València, a propuesta de su junta de gobierno.
 - f) Dos personalidades de reconocido prestigio científico o social, vinculadas a la problemática de l'Horta de Valencia, designadas por el claustro de la Universitat Politècnica de València, a propuesta de su junta de gobierno.
3. La constitución del Consejo Asesor de l'Horta de Valencia tendrá que verificarse dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley. Corresponde a la Presidencia la adopción de las medidas necesarias para que pueda verificarse su constitución dentro del plazo previsto.
 4. El cumplimiento de las funciones de miembro del Consejo Asesor no será retribuido.

Artículo 13. Régimen de funcionamiento

1. El Consejo se reunirá en sesión ordinaria una vez al trimestre y en sesión extraordinaria siempre que así lo soliciten, al menos, un tercio de sus miembros de derecho.
2. El Consejo Asesor, en la primera sesión que celebre, elegirá entre sus miembros un vicepresidente y un secretario.
3. Serán funciones del presidente ostentar la representación del Consejo Asesor; la formación del orden del día de todas sus sesiones, teniendo en cuenta las peticiones formuladas con la debida antelación por los otros miembros; indicar las condiciones de la convocatoria, cuidar de su recepción; presidir las sesiones, moderar los debates y favorecer el consenso sobre los asuntos sobre los que tenga que pronunciarse el Consejo.
4. Para adoptar los dictámenes, informes y propuestas que le corresponde, el Consejo podrá invitar a comparecer a autoridades, instituciones, entidades o personas que estime conveniente.
5. Las decisiones del Consejo se adoptarán por consenso. Las posiciones singulares o discrepantes que se aparten del parecer general pueden incorporarse por escrito al dictamen final.
6. El Consejo Asesor podrá completar y desarrollar las presentes normas a los efectos exclusivamente de funcionamiento interno.
7. En lo no previsto en la presente ley, con vistas al régimen y funcionamiento del Consejo Asesor, se estará a lo que ha fijado con carácter general para

los órganos colegiados la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. De los términos y condiciones para la ampliación de la duración de la moratoria

El plazo de dos años previsto para la vigencia de la moratoria de actuaciones descrita en el artículo tres podrá ser prorrogado, hasta un máximo de un año adicional más por medio del decreto del gobierno valenciano, siempre que concurren circunstancias que así lo justifique, a juicio del Consejo Asesor de l'Horta de Valencia.

Segunda. De las infraestructuras y equipamientos de interés público comunitario durante la vigencia de la moratoria

Las infraestructuras y equipamientos de interés local o supramunicipal que tuvieran que situarse necesariamente en suelo no urbanizable o urbanizable sin programa de actuación integrada aprobado y/o adjudicado, cuando tuvieran carácter docente, sanitario u otro de especial interés social, podrán ser excepcionalmente excluidas del régimen de moratoria, cuando se acredite suficientemente que su autorización no habrá de dificultar ni imposibilitar la consecución de los objetivos perseguidos con la declaración de espacio natural protegido y cuenten con informe favorable del órgano colegiado consultivo al que se refiere el capítulo cuarto de la presente ley.

Tercera. Del Plan especial para el desarrollo de la zona de actividades logísticas del puerto de Valencia

A los terrenos afectados por el Plan especial para el desarrollo de la zona de actividades logísticas del puerto de Valencia les será de aplicación directa la moratoria prevista en el artículo tercero de la presente ley, con independencia de su clasificación.

La ley de las Cortes Valencianas por la que se delimite el espacio natural protegido de l'Horta de Valencia y el instrumento de ordenación y protección que se dicte a su amparo fijarán las determinaciones a las que tengan que sujetarse los usos de aquel ámbito territorial.

Cuarta. Incorporación el Consejo Asesor a la futura ley que declare el espacio natural protegido de l'Horta de Valencia

La ley de la Generalitat Valenciana por la que se declare l'Horta de Valencia espacio natural protegido incorporará el Consejo Asesor creado por la presente ley como órgano de colaboración en la gestión de este espacio natural.

Quinta. Concesiones para la explotación agrícola de suelo no urbanizable de titularidad pública

El gobierno valenciano estudiará la viabilidad de dictar medidas tendentes a favorecer, en el ámbito del espacio natural protegido, la constitución de un patrimonio público de suelo susceptible de explotación como huerta para su concesión o arrendamiento por lotes a agricultores individuales o asociados, dentro de la política de fomento del uso tradicional agrícola de aquél.

Sexta. El fondo autonómico de compensación interlocal

El gobierno valenciano estudiará la viabilidad de articular un fondo autonómico de compensación interlocal con la finalidad de canalizar hacia los municipios con suelos protegidos y a sus agricultores parte de los ingresos derivados de los procesos de urbanización, por medio del establecimiento de los oportunos mecanismos redistributivos.

Séptima. Beneficios fiscales

El gobierno valenciano estudiará la viabilidad de adoptar como elemento de apoyo a la política de fomento del uso tradicional agrícola en l'Horta de Valencia los beneficios fiscales que estime más adecuados dentro del ámbito tributario que le es propio.

Octava. Fomento de la investigación sobre los distintos valores concurrentes en l'Horta de Valencia

El gobierno valenciano incluirá en su política de fomento de la investigación las medidas necesarias para favorecer un mejor conocimiento y divulgación de los valores históricos, culturales, socioeconómicos y medioambientales que concurren en l'Horta de Valencia.

*DISPOSICIÓN DEROGATORIA**Única*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la presente ley en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

*DISPOSICIÓN FINAL**Única*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

11. Bibliografía¹²¹

A. Monografías

FERRAN CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, Mediterrània, 1997.

JOSÉ MARÍA CASADO PALLARÉS, *La iniciativa, el referendun y el recall (tesis doctoral)*, Madrid, Imprenta de Archivos, 1928.

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

HANS KELSEN, *Esencias y valor de la democracia*, Barcelona–Buenos Aires, Labor, 1934.

MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003.

ALEJANDRO RUIZ–HUERTA CARBONELL, *Iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

B. Capítulos de libros

LUIS AGUIAR DE LUQUE, “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español” en: Trujillo, López Guerra y González-Trevijano (Dirs.), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2000, pp. 67-96.

LLUÍS AGUILÓ LÚCIA, “Artículo 14.5”, en Martín Mateo (Ed.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid, Ministerio de Administración Territorial, 1985, pp. 148-149.

JORGE APELLÁNIZ BARRIO, “Iniciativa legislativa popular: experiencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja” en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 575-578.

JOSÉ RAMÓN CÓLERA LEIRADO, “La iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Galicia” en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 615-623.

MANUEL CONTRERAS CASADO, “La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: el caso de Aragón” en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 413-420.

¹²¹ La práctica totalidad de la bibliografía aquí reseñada puede encontrarse en la Biblioteca de las Cortes Valencianas (Les Corts), a cuyo personal, y en especial a D.ª Teresa Barata, agradezco su atención, amabilidad y disponibilidad.

- M.^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, “La iniciativa legislativa popular” en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 271-296.
- MIGUEL HERRERO LERA, “Artículo 87: Iniciativa Legislativa Popular” en Óscar Alzaga Villamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VII (Arts. 81 a 96)*, Madrid, Cortes Generales Edersa, 1998, pp. 251-288.
- ADOLFO MENÉNDEZ MENÉNDEZ, “La iniciativa legislativa popular” en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 1721-1738.
- NICOLÁS PÉREZ SOLA, “Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de iniciativa popular” en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 603-613.
- ARTEMI RALLO LOMBARTE, “Los derechos de participación en la Comunidad Valenciana” en: *Derechos constitucionales y sistemas de relaciones*, Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1993, pp. 95-129.
- EUGENIO SIMÓN ACOSTA, “Elucidario de la prohibición de iniciativa legislativa popular en materia tributaria” en: *Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 2263-2274.
- ANTONIO TORRES DEL MORAL, “Las instituciones de democracia directa en las Comunidades Autónomas” en: *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, 1988, pp. 367-373.
- JOSÉ TUDELA ARANDA, “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías” en: *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 97-116.
- C. Artículos de revistas*
- ELISEO AJA FERNÁNDEZ y MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA, “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, pp. 79-100.
- JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y PILAR MARTÍNEZ FERRERO, “Propuestas de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 86, julio-diciembre, 1996, pp. 567-575.
- FRANCISCO ASTARLOA VILLENA, “La iniciativa legislativa popular en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10/11, 2002/2003, pp. 272-321.

- PALOMA BIGLINO CAMPOS, “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, enero-abril, 1987, pp. 75-130.
- PALOMA BIGLINO CAMPOS, “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, junio-octubre, 1985, pp. 289-307.
- MANUEL ÁNGEL CABRERA ACOSTA, “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español: reflexiones en el marco de un Estado Democrático de Derecho”, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n.º 16, 1999, pp. 45-59.
- MANUEL CONTRERAS CASADO, “Parlamento y participación directa de los ciudadanos”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, n.º 3, 1997, pp. 217-232.
- MANUEL CONTRERAS CASADO, “Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho: una aproximación a su regulación jurídica”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8, mayo-agosto, 1986, pp. 67-94.
- RENZO DICKMANN, “L’esercizio dell’iniziativa legislativa”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 1, enero-marzo, 1995, pp. 3-64.
- CLAUDIO MIGNONE, “La partecipazione popolare”, *Quaderni Regionali: Rivista trimestrale di studi e documentazioni*, n.º 3, vol. XXIV, 2005, pp. 633-658.
- PIERRE NUSS, « Référendum et initiative populaire en France ; de l’illusion en général et de l’hypocrisie en particulier », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger*, n.º 5, septiembre-octubre, 2000, pp. 1441-1494.
- Secretaría General del Congreso de los Diputados, “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre los trámites parlamentarios subsiguientes a la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 183-202.
- Secretaría General del Congreso de los Diputados, “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el alcance del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, septiembre-diciembre, 1995, pp. 203-212.

D. Diarios Oficiales y Recursos de Internet

Boletín Oficial de las Cortes Generales

Constitución Española. Trabajos Parlamentarios (2.ª edición). Tomos I-IV, Madrid, Cortes Generales, 1989.

CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis del artículo 87 de la Constitución*,
<<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>>.

Boletín Oficial de las Cortes Valencianas

Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ZULIMA SÁNCHEZ SÁNCHEZ, “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, *Jornada: La iniciativa legislativa popular; presente y futuro*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

<http://www10.gencat.net/drep/binaris/04_Zulima_tcm112-51425.pdf>.

<www.coaliciovalenciana.com>.

<www.congreso.es>.

<www.cortsvalecnianes.es>.

<www.ine.es>.

<www.redmadre.es>.

