

Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular. El caso de la Comunitat Valenciana
(The two generations of regional laws on the Popular Legislative Initiative. The case of Valencian Community)

VICENTE CABEDO MALLOL*

Cabedo Mallol, V., 2017. Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular. El caso de la Comunitat Valenciana. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1082-1115. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3041163>



Resumen

El artículo distingue y analiza dos generaciones de legislaciones autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular. La primera de estas generaciones normativas, que daría comienzo en el año 1984, se caracteriza por configurar dicha institución de forma muy restrictiva y trajo como consecuencia su inoperatividad. En la segunda generación, en cambio, que se iniciaría en el año 2006, se facilita la participación ciudadana en el ámbito legislativo a través de la iniciativa popular. El trabajo también estudia el caso concreto de la Comunitat Valenciana y su normativa relativa a la iniciativa legislativa popular, encuadrable todavía en las legislaciones autonómicas de la primera generación.

Palabras clave

Participación ciudadana; iniciativa legislativa popular; Comunidades Autónomas; comisión promotora.

Abstract

The article distinguishes and analyzes two generations of regional laws on popular legislative initiative. The first of these regulations generations, which would begin in 1984, is characterized by that institution set very narrowly and resulted in its inoperability. In the second generation, however, which would begin in 2006, citizen participation in the legislative sphere through the popular initiative is facilitated. The work also studies the specific case of Valencian Community and its rules on the popular legislative initiative, which can still be included among the regional laws of the first generation.

* Profesor Titular de Derecho constitucional de la Universitat Politècnica de València. Coordinador y Profesor-tutor del Grado en Ciencia Política y de la Administración y del Grado en Sociología en el Centro asociado a la UNED de Vila-real (Castelló). Director del Aula de Infancia y Adolescencia de la Universitat Politècnica de València. Director de la colección de libros Infancia y Adolescencia y de la Revista sobre La infancia y la adolescencia (REINAD). Contacto: Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Universitat Politècnica de València. C/ Camino de Vera s/n 46022 València. vicamal@upv.es.



Key words

Citizen participation; popular legislative initiative; Autonomous communities; promoting commission.

Índice

1. Introducción.....	1085
2. El desarrollo legislativo de la iniciativa legislativa popular	1086
2.1. La primera generación de Leyes sobre la iniciativa legislativa popular. ...	1086
2.2. La segunda generación de Leyes sobre la iniciativa legislativa popular .	1089
3. La iniciativa legislativa popular en la Comunitat Valenciana o el fracaso de la participación ciudadana en el ámbito legislativo.....	1101
3.1. La Ley valenciana 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en la Comunitat Valenciana	1101
3.2. La gestación de una nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular en la Comunitat Valenciana	1104
4. A modo de conclusión.....	1109
Referencias.....	1110

1. Introducción

La democracia representativa o electoral es el modelo de democracia liberal que inspiró las Constituciones del siglo XIX. Se desdeñó, por tanto, la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, quedando reducida dicha participación, y por ende la misma democracia, a la elección de los gobernantes a través del voto. Voto que, recordémoslo, era restrictivo y que no sería universal hasta el siglo XX.

Es precisamente en dicho siglo XX cuando el modelo de Estado de Derecho liberal dio paso al Estado de Derecho social. Este nuevo modelo se recoge por primera vez en la Constitución mexicana de 1917 y en la alemana de 1919. A nuestros efectos, interesa destacar que la Constitución de Weimar introdujo en su articulado instituciones de democracia semidirecta, como son el referéndum y la iniciativa legislativa popular (art. 73), impensables en el pensamiento liberal clásico. En cualquier caso, como hemos indicado, se trataba de instituciones de democracia *semidirecta* inmersas en un sistema de democracia representativa.

La Constitución Española de 1978 también se configuró como una democracia representativa, en parangón a sus homólogas europeas. No era concebible en esta época y en Europa, como nos comenta Eduardo Vírjala (2012, p. 3467), establecer mecanismos decisivos y determinantes de democracia directa. La única excepción, que el mismo autor apunta, sería la del Concejo abierto, prevista en el artículo 140 de nuestro Texto Fundamental. Y ello pese a reconocerse en el mismo la participación ciudadana, *directamente* o por medio de representantes, como un derecho fundamental de los ciudadanos (Constitución Española 1978, art. 23.1), y a encomendarse a los poderes públicos facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2).

Sí encontramos en la Constitución española, por contra, las instituciones de democracia semidirectas apuntadas: la iniciativa legislativa popular (art. 86.3) y el referéndum (art. 92). Con respecto a esta última institución, que no es objeto de estudio en el presente trabajo, únicamente señalaremos que su configuración resulta extraordinariamente restrictiva, no previéndose el referéndum abrogativo de una ley y, en todo caso, el resultado del mismo no es vinculante para el Ejecutivo.

A nivel autonómico, la mayoría de Estatutos recogen la previsión de participación ciudadana prevista en el artículo 9.2 de nuestra Carta Magna,¹ con la única excepción de Canarias y de Navarra. Así, en la Comunitat Valenciana, que es la Comunidad Autónoma objeto de análisis específico en este trabajo, su Estatuto prescribe que "*Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana*", y que "*La Generalitat promoverá la participación de los agentes sociales y del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos*" (art. 9.4).

Por otra parte, como ya hemos destacado en anteriores trabajos (Cabedo, 2009a), las reformas estatutarias han ido incidido en la participación ciudadana, reconociéndose expresamente en algunos Estatutos el derecho o derechos de participación (art. 15 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 11 del Estatuto de

¹ Vid. Art. 10.1 del Estatuto de Autonomía (en adelante, E.A.) para Andalucía; art. 15.3 del E.A. de Aragón; art. 9.2.e) del E.A. del Principado de Asturias; art. 15.2.b) del E.A. de las Islas Baleares; art. 5.2 del E.A. para Cantabria; art. 4.2 del E.A. de Castilla—La Mancha; art. 8.2 del E.A. de Castilla y León; art. 4.2 del E.A. de Cataluña; art. 9.4 del E.A. de la Comunitat Valenciana; art. 6.2.c) del E.A. de la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 4.2 del E.A. para Galicia; arts. 1.3, 7.4 y 26.1.25 del E.A. de la Comunidad de Madrid; art. 9.2.e) del E.A. de la Región de Murcia; art. 7.2 del E.A. de La Rioja; y art. 9.2.e) del E.A. para el País Vasco.

Castilla y León; art. 29 del Estatuto de Cataluña; y art. 15 de Estatuto de las Islas Baleares), o la participación política (art. 30 del Estatuto para Andalucía).

Y en parangón a la Constitución, los Estatutos de Autonomía han previsto la participación ciudadana en el ámbito legislativo a través de la iniciativa legislativa popular,² remitiendo su desarrollo a las respectivas leyes autonómicas sobre la materia, que determinan las condiciones para su ejercicio.

Del mismo modo, la mayoría de Estatutos han ido incorporando las consultas populares, bien como materia de competencia exclusiva,³ bien como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado.⁴ Por su parte, el Estatuto de la Comunitat Valenciana (art. 50.8) limita las consultas populares al ámbito municipal.⁵

En este trabajo centraremos nuestra atención en el desarrollo del derecho a la participación ciudadana en el ámbito legislativo autonómico y, más concretamente, en la iniciativa legislativa popular.

2. El desarrollo legislativo de la iniciativa legislativa popular

2. 1. *La primera generación de Leyes sobre la iniciativa legislativa popular.*

A nivel estatal, esta institución de democracia semidirecta, de acuerdo con el artículo 86.3 de la Constitución, que prescribe que una "*Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley*", se desarrolló por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Tras la aprobación de dicha LO 3/1984, las diecisiete Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivas Leyes de iniciativa legislativa popular.⁶ En la Comunitat Valenciana, con considerable retraso, se aprobó la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Estas primeras normativas autonómicas y la referida LO 3/1984 constituirían la que consideramos primera generación de leyes sobre la iniciativa popular. Una primera generación que, como podremos comprobar, se caracteriza por configurar dicha institución de forma restrictiva, haciendo prácticamente inoperativa la misma.

Las referidas leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa reprodujeron, como bien apunta Víctor Cuesta (2007), las condiciones subjetivas, formales, procedimentales y materiales establecidas en la normativa estatal. Mimetismo que

² Vid. Art. 30.1.2 del E.A. para Andalucía; art. 15.3 del E.A. de Aragón; art. 31.1 del E.A. del Principado de Asturias; art. 47.3 del E.A. de las Islas Baleares; art. 12.5 del E.A. de Canarias; art. 15.1 del E.A. para Cantabria; art. 12.1 del E.A. de Castilla-La Mancha; art. 16.2 del E.A. de Castilla y León; art. 62 del E.A. de Cataluña; art. 26.2 del E.A. de la Comunitat Valenciana; art. 23.2 del E.A. para la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 13.1 del E.A. para Galicia; art. 15.2 del E.A. de la Comunidad de Madrid; art. 30.1 del E.A. de la Región de Murcia; art. 20.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 20 del E.A. de La Rioja; y art. 27.4 del E.A. para el País Vasco.

³ Vid. Art. 78 del E.A. de Andalucía; art. 71.27 del E.A. de Aragón; y art. 122 del E.A. de Cataluña.

⁴ Vid. Art. 11.11 del E.A. del Principado de Asturias; art. 32.5 del E.A. de Canarias; art. 75.15 del E.A. de Castilla y León; art. 9.50 del E.A. para la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 31.10 del E.A. de Las Islas Baleares; art. 9.7 del E.A. de La Rioja; art. 11.8 del E.A. de la Región de Murcia.

⁵ Sobre el art. 50.8 del Estatuto valenciano puede consultarse un trabajo de Antonio Colomer y Vicente Cabedo (2013).

⁶ En Asturias, la Ley 4/1984, de 5 de junio; en Murcia, la Ley 9/1984, de 22 de noviembre; en Aragón, la Ley 7/1984, de 27 de diciembre; en Navarra, la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo; en Castilla La Mancha, la Ley 2/1985, de 8 de mayo; en La Rioja, la Ley 3/1985, de 20 de mayo; en Cantabria, la Ley 6/1985, de 5 de julio; en Extremadura, la Ley 7/1985, de 26 de noviembre; en Madrid, la Ley 6/1986, de 25 de junio; en el País Vasco, la Ley 8/1986, de 26 de junio; en Canarias, la Ley 10/1986, de 11 de diciembre; en Galicia, la Ley 1/1988, de 19 de enero; en Andalucía, la Ley 5/1988, de 17 de octubre; en las Islas Baleares, la Ley 4/1991, de 13 de marzo; en la Comunitat Valenciana, la Ley 5/1993, de 27 de diciembre; en Cataluña, la Ley 2/1995, de 23 de marzo; y en Castilla y León, la Ley 4/2001, de 4 de julio.

el referido autor (Cuesta 2007 p. 344) atribuye a “un claro síntoma de desidia del legislador autonómico”. A nuestro parecer, como hemos expresado en otros trabajos (Cabedo 2009a y 2009b), el legislador, ya sea estatal o autonómico, ha sido (y continúa siendo) reticente, temeroso, al desarrollo de la participación ciudadana.

Veamos a continuación, aunque de forma muy somera, los requisitos subjetivos, materiales y formales más importantes que estas normativas sobre la iniciativa legislativa popular establecían.

Con relación a los requisitos subjetivos, la LO 3/84 circunscribió el ejercicio de la iniciativa legislativa popular a los ciudadanos españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral (art. 1). Por tanto, al igual que el derecho al voto, se restringió esta participación ciudadana en el ámbito legislativo a los españoles mayores de edad. Por su parte, las normativas autonómicas se limitaron a añadir a esta restricción la necesaria (y lógica) vecindad administrativa de estos ciudadanos en cualquiera de los municipios de la respectiva Comunidad Autónoma.

Por otra parte, excepto en el caso de Extremadura, los Estatutos de Autonomía no determinaban ni determinan la cantidad mínima de electores que deben suscribir y, por tanto, avalar una iniciativa legislativa popular, como sí establece la Constitución con respecto a la iniciativa estatal (mínimo 500.000 firmas acreditadas). Por ello, las legislaciones autonómicas sobre esta institución fijaron el número de firmas necesarias, oscilando entre las 6.000 firmas que prescribía y prescribe la Ley riojana 2/1985 y las 75.000 que inicialmente exigía la Ley andaluza 1/1988. Evidentemente, el número de firmas requeridas en cada Comunidad debe contemplarse con relación a su censo electoral. Así, de acuerdo con el censo de las elecciones autonómicas de 2015, las 6.000 firmas requeridas por la norma riojana representarían el 2,42 por 100 del censo electoral de dicha Comunidad, siendo el tanto por ciento más elevado con relación al censo electoral de todas las demás Comunidades Autónomas.

La exigencia de un elevado número de firmas puede, evidentemente, desincentivar la presentación de iniciativas populares, al considerar los promotores de las mismas que no van a poder reunir dicho número en el plazo fijado por la normativa,⁷ máxime si ya existen precedentes de caducidad de iniciativas por dicha circunstancia.

Por lo que respecta a las materias excluidas de la iniciativa popular, la práctica totalidad de legislaciones autonómicas relacionaban las siguientes: a) Las que se refieren a su organización territorial; b) Las que no sean de competencia exclusiva autonómica; c) Las de naturaleza presupuestaria y tributaria; d) Las referidas a la planificación general de la Comunidad Autónoma; y e) Las que se refieren a su organización institucional. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar otras materias que se excluían y se excluyen expresamente de la iniciativa popular en algunas Comunidades, como son: los derechos fundamentales y las libertades públicas (Leyes de Asturias y de Cantabria); el régimen electoral (Leyes de Canarias, Islas Baleares, La Rioja y el País Vasco); o la reforma del Estatuto de Autonomía (Leyes de Aragón, Canarias, Comunitat Valenciana, La Rioja y el País Vasco).

Las legislaciones autonómicas también reproducen, en términos generales, las causas de inadmisión de una proposición de ley de iniciativa ciudadana previstas

⁷ La extensión de la campaña de recogida de firmas variaba y varía de unas Comunidades Autónomas a otras. Así, en las Comunidades de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Islas Canarias, La Rioja y Madrid el plazo era inicialmente de tres meses. En las de Andalucía, Comunitat Valenciana, Galicia y el País Vasco era de cuatro meses. Por último, las Comunidades de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Navarra establecían un plazo de seis meses. Algunas normativas autonómicas admitían y admiten prórroga a dicho plazo y en otras, en cambio, resultaba improrrogable.

inicialmente por la normativa estatal en su artículo 5. Estas causas eran: 1) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular previstas en la respectiva Ley autonómica 2) Que no se hayan cumplimentado los requisitos exigidos en la presentación de la proposición de Ley. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa de la Asamblea legislativa respectiva lo comunicara a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes; 3) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí; 4) La previa existencia en la Asamblea legislativa 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 enmiendas u otro más avanzado; 5) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o substancialmente equivalente, presentada durante la legislatura en curso; y 6) La previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.

Por último, por lo que respecta a la tramitación parlamentaria, es importante resaltar que en la mayoría de Comunidades Autónomas el debate parlamentario se iniciaba mediante la lectura de la memoria explicativa de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la proposición de ley, presentada por la Comisión Promotora al inicio del procedimiento. Sólo las primeras legislaciones de las Comunidades de Aragón, Canarias, Galicia y las Islas Baleares contemplaban la posibilidad de que la Comisión Promotora interviniera, en defensa de la proposición de ley, en el debate de la toma en consideración por el Pleno de su respectiva cámara legislativa. Esta intervención de la Comisión Promotora, como comprobaremos posteriormente, se va a incorporar en las legislaciones autonómicas que denominamos de segundo grado.

No es posible hacer un balance completo de esta primera generación de normativas sobre la iniciativa legislativa popular, dado que, al día de hoy, todavía están vigentes en muchas Comunidades Autónomas legislaciones encuadrables en dicha primera generación. En cualquier caso, dado que la segunda generación de estas normativas daría comienzo, como estudiaremos más adelante, a nivel estatal con la aprobación de la LO 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, y a nivel autonómico con la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, podemos considerar a dichos efectos el periodo comprendido entre los años 1984 y 2006.

A nivel estatal, hasta la aprobación de la LO 4/2006, se habían presentado únicamente 35 iniciativas legislativas populares⁸ y ni una sola se había convertido en ley.⁹ Y a nivel autonómico, con anterioridad a la Ley catalana 1/2006, las iniciativas populares presentadas no alcanzaban las 120, de las cuales 15 fueron finalmente aprobadas (Cuesta 2007).

Ante este panorama tan desolador, la doctrina no dudaba en señalar, durante todos esos años, la inoperatividad de esta institución, dadas las limitaciones formales, materiales y procedimentales. En este sentido, Francisco Astarloa (2002-2003, p. 314), con relación a la iniciativa popular a nivel estatal, señalaba que no era una figura que hubiera arraigado en nuestro país, siendo los motivos, según este autor,

⁸ NOTA: Solo computamos las iniciativas populares presentadas ante la Mesa del Congreso en la legislatura correspondiente, más allá que algunas de ellas pasen a tramitarse en la legislatura siguiente. Sin embargo, podemos encontrarlos con recuentos que computan dos veces una misma iniciativa si pasa a tramitarse en una legislatura posterior. Fuente: Congreso de los Diputados n.d.

⁹ Víctor Cuesta en su Tesis doctoral (2007) señalaba una proposición de ley popular que habría alcanzado su objetivo de convertirse en ley. Se está refiriendo a la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, presentada el 24 de noviembre de 1995. Esta Proposición fue, en realidad, subsumida en otra iniciativa (la Proposición de Ley de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal), que daría lugar a Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

diversos: desde el desinterés generalizado por la cosa pública hasta las propias trabas de procedimiento, así como la necesidad de reunir un número muy notable de firmas. Eliseo Aja y María Jesús Larios (1998), por su parte, tras afirmar que el legislador autonómico no había sido menos restrictivo en su regulación que el estatal, sostenían que la “normativa relativa a las materias excluidas, la obligación de someter las iniciativas al trámite de la toma en consideración, la imposibilidad en la mayoría de las ocasiones de que los promotores participen en el desarrollo de la tramitación parlamentaria de la ley, incluso los plazos y las indemnizaciones incentivan poco la utilización de estas vías” (Aja y Larios 1998, p. 83). Y es que, como afirman, entre otros, Paloma Biglino (1987) y Juan María Bilbao (2016), existía (y todavía existe) una actitud de desconfianza, de recelo, hacia esta institución, que carece de sentido en una democracia asentada como la española.

Ello no obstante, Canarias, Galicia y, en menor medida, Cataluña¹⁰ constituían la excepción a dicha inoperatividad. Estas tres Comunidades Autónomas aglutinaban la tercera parte de las iniciativas autonómicas presentadas en ese periodo, y, como nos apunta Cuesta (2007), de las 15 proposiciones que finalmente se aprobaron, 11 correspondían a dichas Autonomías.

Cabría preguntarse por qué en dichas Comunidades Autónomas la institución de la iniciativa popular gozaba de cierta funcionalidad. La doctrina ha apuntado varias hipótesis. Una de ellas hace referencia a la retroalimentación, al estímulo, que supone el hecho de aprobarse una primera iniciativa popular en cada una de estas Comunidades. Otra aludiría directamente a su propia normativa, en especial la de Canarias y la de Galicia. Se trataba de normativas más avanzadas que sus homólogas de la época, como tendremos la oportunidad de comprobar a lo largo de este trabajo. Así, las legislaciones de Canarias y de Galicia (y también de Cataluña) requerían para respaldar una iniciativa popular un número de firmas, en proporción al número de electores de sus respectivas Comunidades, inferior al del resto de legislaciones autonómicas¹¹. Por otra parte, las normativas canaria y gallega otorgaban a las Comisiones Promotoras la facultad de poder defender la proposición de ley popular, ante el Pleno de sus respectivos Parlamentos, en la toma en consideración de las mismas. Estas hipótesis podrían explicar el caso catalán e incluso el gallego, pero la excepción de Canarias merecería un estudio de carácter sociológico más amplio. Piénsese que esta Comunidad Autónoma, al contrario que las otras dos, no ha modificado su normativa inicial y sigue siendo la Autonomía con más iniciativas populares presentadas y aprobadas.¹²

2.2. La segunda generación de Leyes sobre la iniciativa legislativa popular

La segunda generación de legislaciones en la materia que nos ocupa dio comienzo con la aprobación, a nivel autonómico, de la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, y, a nivel estatal, de la LO 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la LO 3/1984, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

Comenzaremos nuestra exposición con el estudio de la LO 4/2006, pues, pese a ser posterior en unos meses a la Ley catalana 1/2006, introduce menos novedades en

¹⁰ Galicia, pese a ser una de las Comunidades que escaparían de esta inoperatividad de la ILP, aprobó la Ley 9/2014, 30 octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. Y en la actualidad rige la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

¹¹ La normativa canaria y gallega exigía 15.000 firmas y la catalana 50.000. Número de firmas que, de acuerdo con el censo electoral de las elecciones autonómicas de 2015 y al Parlamento catalán de ese mismo año, no se superaría el 1 por 100 de los electores de sus respectivas Comunidades.

¹² Hasta la fecha se han presentado 32 iniciativas legislativas populares. De ellas, siete fueron aprobadas como Ley, trece no se admitieron a trámite, seis caducaron; cinco fueron rechazadas en la toma en consideración, y una continúa actualmente tramitándose. Pueden consultarse las iniciativas presentadas a partir de la III Legislatura del Parlamento canario hasta la actualidad (Parlamento de Canarias n.d.).

la legislación sobre la iniciativa popular que la referida Ley catalana, paradigma de las normativas autonómicas de segunda generación.

El Preámbulo de dicha LO 4/2006 nos explica la razón de ser de la reforma de LO 3/1984, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. De acuerdo con el mismo, *"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"*. Se trataba, en suma, de revertir la denunciada inoperatividad de la institución, en aras de una democracia participativa.

Las modificaciones más significativas introducidas con esta reforma son:

- Simplificación de los requisitos del escrito de presentación. El mismo ya no debe contener "Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley" (letra B –suprimida- del art. 3.2).
- Supresión de alguna causa de inadmisión. Se suprime como causa de inadmisión de la proposición "La previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular" (letra f -suprimida- del art. 5.2).
- Ampliación del plazo de recogida de firmas. Se amplía a nueve meses (antes eran seis), prorrogable por otros tres cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso (art. 7.3).
- Previsión de la firma electrónica (art 7.4).
- Intervención de la Comisión Promotora durante la tramitación parlamentaria. Se establece que los Reglamentos de las Cámaras puedan contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora (art. 13.2). Posteriormente, la LO 3/2015, de 30 de marzo, en su Disposición final tercera, ha modificado de nuevo apartado 2 del art. 13, precisando que "En todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular".
- Actualización del importe de la compensación estatal por los gastos realizados. Se pasa de 30 millones de pesetas a 300.000 euros (art. 15.2).

Tras la reforma de la LO 3/1984, operada por dicha LO 4/2006, se han presentado hasta el momento 59 iniciativas legislativas populares (4 en el año 2006, 2 en el 2007, 1 en el 2008, 4 en 2009, 3 en el 2010, 13 en 2011, 5 en 2012, 8 en 2013, 14 en 2014, 3 en 2015, y 2 en 2016). Es decir, casi dos tercios de las presentadas hasta la fecha (93 en total).¹³

A nivel autonómico, Cataluña inició el camino de la reforma de las Leyes de Iniciativa Popular autonómicas, aprobando una nueva Ley, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, que derogó la ley anterior de 1995. Con posterioridad, han reformado sus Leyes de iniciativa legislativa popular Andalucía (Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos), Castilla y León (Ley 3/2012,

¹³ De estas 93 ILP presentadas, solamente una ha sido adoptada como ley. Se trata de la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, que fue aprobada, con modificaciones, en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

Como indicábamos en la nota 9, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, presentada el 24 de noviembre de 1995. Esta Proposición fue subsumida en otra iniciativa (la Proposición de Ley de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal), por lo que no debe computarse como una proposición de ley popular que cumplió su objetivo de convertirse en ley.

de 4 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León), Navarra (Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular), Aragón (Ley 7/2014, 25 septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón), y Galicia (Ley 9/2014, 30 octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia).¹⁴ Y recientemente se ha aprobado en el País Vasco una nueva Ley en esta materia, la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

La normativa catalana ha servido de guía a las restantes Comunidades Autónomas que han modificado su legislación en esta materia o que están actualmente tramitando la aprobación de nuevas leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular, como es el caso de la Comunitat Valenciana o de Asturias. La Ley catalana 1/2006 sigue siendo, hoy por hoy, la normativa más avanzada en pro de la democracia participativa, representando el paradigma de la segunda generación de legislaciones autonómicas sobre iniciativa legislativa popular. Por ello, para poder exponer los cambios introducidos en estas normativas de segunda generación, tomaremos siempre como referencia a la susodicha norma catalana.

2.2.1. La ampliación de la legitimación para ejercer la iniciativa legislativa popular.

La Ley catalana 1/2006 extiende la legitimación para respaldar una iniciativa popular a ciudadanos de los Estados miembro de la Unión Europea o de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, y, en general, a cualquier extranjero con residencia legal en España. Además, rebaja la edad para dicha legitimación a los dieciséis años (art. 2.2).

Ninguna de las otras Comunidades Autónomas que han reformado su legislación sobre iniciativa popular contemplan esta ampliación de la legitimación. Se sigue reservando esta institución, por tanto, a los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en la Comunidad respectiva.

Curiosamente, el País Vasco, la otra Comunidad Autónoma que también ha aprobado, como en el caso de Cataluña, una nueva normativa sobre esta institución, sí ha procedido a ampliar la legitimación. De acuerdo con la Ley vasca 10/2016, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, estarán legitimadas para ejercer la misma, además de las ciudadanas y ciudadanos que tengan la condición política de vascos y estén inscritos en el censo electoral, las personas que estén inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de dicha Comunidad y tengan la condición de ciudadano o ciudadana de un Estado miembro de la Unión Europea, o residan legalmente de acuerdo con la normativa en materia de extranjería. Sin embargo, para poder ejercer la misma deberán haberse alcanzado la mayoría de edad, dado que se exige estar inscrito en el censo electoral, caso de ser ciudadanos vascos, o tener la edad mínima establecida en la legislación electoral para ejercer el derecho de sufragio, en los demás supuestos (art. 1.1 y 2).

¹⁵

¹⁴ Galicia aprobó en 2015 una nueva Ley, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. Nueva Ley que, como indica su Preámbulo, no modifica lo previsto en el articulado de la Ley 1/1988, de 19 de enero, reformada mediante la Ley 9/2014, de 30 de octubre.

¹⁵ La referencia expresa a la mayoría de edad, presente en la Proposición de Ley de reforma de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, fue objeto de enmienda por el Grupo parlamentario Socialistas Vascos. Justificaba este Grupo su enmienda y la redacción que finalmente se aprobó porque, según su parecer, "La referencia a la mayoría de edad establecida constitucionalmente en los 18 años (artículo 12 CE) podría devenir caduca en el caso de establecerse en la Legislación Electoral General (LOREG) una previsión distinta" (Pastor Garrido y Unzu 2014).

Consideramos que ha sido una oportunidad perdida no haber rebajado la edad para ejercer la iniciativa popular en la nueva Ley vasca. El Grupo parlamentario Socialistas Vascos justificó no ampliar esta legitimación porque entendía más operativo referirse a la edad que se establezca en la legislación electoral, a la espera, en su caso, de una futura rebaja de la edad para ejercer el derecho de sufragio (Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular (Enmiendas)). El error, a nuestro entender, es vincular el ejercicio del derecho de sufragio con el de la iniciativa popular. Con esta vinculación la iniciativa popular se circunscribiría únicamente a los ciudadanos españoles, como defendían en la tramitación de la Ley los Grupos parlamentarios Popular Vasco y Nacionalistas Vascos.¹⁶

Es cierto que la mayor parte de la doctrina se pronuncia en contra de esta ampliación de la titularidad, tomando en consideración el art. 23 de la Constitución. En este sentido, Eduardo Virgala (2012) entiende que con dicha extensión se modifica la titularidad del ejercicio de este aspecto del derecho de participación política del art. 23, subrayando, por un lado, la necesidad de Ley orgánica para rebajar la edad, y, por otro, la imposibilidad de ejercicio de los derechos de participación de dicho precepto por parte de los extranjeros, en virtud del art. 13.2 del texto constitucional. Imposibilidad para los extranjeros que solo podría desaparecer, como apuntan, entre otros, Rafaela Teresa Quintero (2014) y José Eduardo Illueca (2015), reformando la Carta Magna.

Al margen de consideraciones estrictamente jurídicas y formalistas, no podemos excluir a la población extranjera, especialmente si gozan de residencia legal en España, de toda forma de participación política, en aras de la propia integración de esta población en el país que les acoge. Como afirma acertadamente Illueca (2015, p.1110), "desde la óptica pura de la legitimación democrática, es indudable la conveniencia de dar a todos los residentes en el Estado idéntica posibilidad de intervenir en la creación y modificación del ordenamiento jurídico al que están sometidos".

En cualquier caso, las normas catalana y vasca están en vigor y no han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional, por lo que en dichas Comunidades Autónomas los extranjeros con residencia legal sí están legitimados para ejercer la iniciativa legislativa popular. Y en el hipotético caso de que esos preceptos que otorgan dicha legitimidad fuesen recurridos, no tenemos tan claro que el Alto Tribunal los declarase inconstitucionales. Podría el Tribunal optar por una concepción amplia del término "ciudadanos" del art. 23, desvinculando además la iniciativa popular del art. 13.2, que, evidentemente, guarda relación íntima con el derecho de sufragio. Sería una interpretación puede que un tanto forzada, dado que el art. 13.2 alude a los "derechos" reconocidos en el artículo 23, pero acorde a los tiempos actuales.¹⁷ La diferenciación de derechos entre nacionales y extranjeros prácticamente se ha reducido al derecho de sufragio y con excepciones, como ampara el propio art. 13.2. Y, por otra parte, también encontramos en el mismo texto constitucional artículos que hacen referencia expresa a los ciudadanos "españoles" (arts. 19, 29, 35 y 47) y, pese a ello, el legislador ordinario ha contemplado en la normativa de desarrollo también a los extranjeros. En los casos planteados en estos preceptos se entiende que son condiciones más beneficiosas para el ejercicio de los derechos que contemplan y se admite la ampliación de la

¹⁶ Para el Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco, la redacción del referido artículo infringiría el artículo 13, en relación con el artículo 23.1 de la Constitución española (Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular (Enmiendas)).

¹⁷ Para María Jesús Larios (2008, p.7), "[a] pesar de la dicción literal del artículo 13, parece conforme a la finalidad del precepto y con el principio de integración de los extranjeros, entender que el Constituyente no está excluyendo cualquier otra forma de participación política a los que no sean españoles sino que está exceptuando aquella forma más fuerte de participación, el voto o la participación en referéndum, directamente relacionado con la tradicional concepción de la soberanía".

legitimación. Este argumento es defendido por Larios (2008) con respecto a la iniciativa popular y la ampliación de la edad.

2.2.2. La reducción del número de firmas necesarias y la ampliación del plazo para su recogida

La Ley catalana 1/2006 reduce considerablemente el número de firmas requeridas para presentar una iniciativa popular, pasando de 65.000 a 50.000. Asimismo amplía el plazo para su recogida de 90 a 120 días, prorrogables por causas justificadas en 60 días más.

La reducción del número de firmas y la ampliación del plazo para recogerlas son dos características presentes ambas en la mayoría de las legislaciones autonómicas de segundo grado. Así, la Ley andaluza 8/2011 reduce las firmas de 75.000 a 40.000, pasando de 4 a 6 meses el plazo de recogida las mismas. Por su parte, la Ley castellano-leonesa 3/2012 exige ahora, en lugar de un número de fijo de firmas (25.000 en la anterior normativa), un porcentaje: el 1 por 100 de los electores del censo autonómico;¹⁸ habiendo ampliado en tres meses la recogida de firmas. También la Ley Foral navarra 14/2012 sitúa en el 1 por 100 de los electores el número de firmas necesarias,¹⁹ en lugar de la cantidad fija anterior a la reforma (7.000). Y si bien la nueva normativa navarra no amplía el plazo de recogida de firmas, introduce como novedad una posible prórroga de 2 meses. Por último, la Ley aragonesa 7/2014 reduce el número de firmas de 15.000 a 12.000 y, al igual de Castilla-León, amplía hasta los 9 meses su recogida.

Las normativas gallega y vasca de segunda generación, apartándose de la regla anterior, solo reducen el número de firmas requeridas, sin ampliar el plazo para su recogida. Así, la Ley gallega 9/2014 reduce en un tercio el número de firmas requerido, siendo ahora suficientes 10.000. Idéntica cantidad fija la Ley vasca 10/2016, aunque en este caso la reducción es de dos tercios.

Por último, debe citarse el caso de la Comunitat Valenciana, dado que, aunque su actual normativa cabe situarla entre las que denominamos de primera generación, como tendremos la oportunidad de analizar, redujo en 2015, a través de la Disposición final primera de Ley 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, el número de firmas requeridas a la mitad (de 50.000 a 25.000).

¹⁸ De acuerdo con el censo de las elecciones autonómicas de 2015, este porcentaje equivaldría a 21.518 electores.

¹⁹ De acuerdo con el censo de las elecciones autonómicas de 2015, este porcentaje equivaldría a 5.012 electores.

Como podemos observar en el Cuadro 1, la tendencia de las nuevas normativas autonómicas sobre iniciativa legislativa popular es situar el porcentaje de firmas requerido no ya en el 1 por 100 sino incluso por debajo del mismo. Sin duda alguna, un porcentaje elevado de firmas, como es el caso especial de Extremadura o también de las Comunidades de La Rioja o de Cantabria, puede desincentivar la presentación de iniciativas populares ante el temor de no alcanzar, en el plazo de tiempo requerido, el número de firmas necesario, máxime si ya hay precedentes de caducidad de otras proposiciones presentadas. En este sentido, también es importante la ampliación de los plazos a los que hemos hecho alusión.

CUADRO 1

	Nº firmas	Censo electoral	% firmas
Extremadura	45.000	911.046	4,94
La Rioja	6.000	247.442	2,42
Cantabria	10.000	499.684	2
Illes Balears	10.000	766.390	1,3
Castilla La Mancha	20.000	1.575.743	1,29
Aragón	12.000	1.019.902	1,17
Madrid	50.000	4.880.471	1,02
Asturias	10.000	988.488	1,01
Castilla y León	1%	2.151.790	1%
Navarra	1%	501.243	1%
Murcia	10.000	1.027.159	0,97
Canarias	15.000	1.662.495	0,9
Comunitat			
Valenciana	25.000	3.609.194	0,69
País Vasco	10.000	1.783.411	0,56
Andalucía	40.000	6.496.685	0,61
Galicia	10.000	2.701.837	0,37
Catalunya	50.000	5.510.713	¿?*

Cuadro 1. Firmas requeridas por las distintas legislaciones autonómicas

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las legislaciones autonómicas sobre iniciativa legislativa popular y del Instituto Nacional de Estadística (INE 2015a, 2015b, 2015c, 2016a, 2016b).

* Dado que la Ley catalana 1/2006 no circunscribe la legitimación a los ciudadanos españoles inscritos en el censo electoral, no disponemos de datos suficientes para calcular el tanto por ciento de firmas necesarias.

2.2.3. La previsión de la firma electrónica

Las primeras normativas autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular no preveían la posibilidad de la firma electrónica para poder respaldar una iniciativa popular. Fue la Ley catalana 1/2006 la que introdujo en su Disposición Adicional Primera esta previsión. Previsión que, como ya vimos, también contemplaba a nivel estatal la LO 4/2006, que reformó la LO 3/1084.

Y todas las reformas de las normativas autonómicas sobre iniciativa popular sin excepción han ido incorporando la posibilidad de la firma electrónica. Del mismo modo, la nueva Ley vasca sobre la materia, la Ley 10/2016, señala que "Los promotores podrán recabar declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente" (art. 7.5).

En la Sociedad de la información en la que vivimos, en el que el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es cada vez mayor, resulta inaudito que las firmas no puedan recogerse electrónicamente. Urge, pues, que

todas las normativas autonómicas en esta materia incorporen esta previsión. Sin duda alguna la firma electrónica facilitará la recogida de apoyos.

2.2.4. La simplificación de los requisitos del escrito de presentación

La Ley catalana 1/2006 no siguió en este punto a la LO 4/2006, que reformó la Ley de iniciativa legislativa popular estatal. La norma catalana sigue exigiendo que la solicitud de admisión de una iniciativa popular contenga, entre otros documentos, una memoria explicativa de las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de dicha proposición de ley (art. 5.1.b). Memoria que, como ya hemos visto, ya no se requiere en la normativa estatal.

Lo cierto es que, entre las normativas que hemos calificado de segunda generación, solo la aragonesa, tras su reforma de 2014, ha eliminado dicha memoria o exposición explicativa. Y por lo que respecta a las legislaciones autonómicas de primera generación, es importante resaltar que Canarias no exigió desde el primer momento este documento, confirmando una vez más que su normativa era de las más avanzadas de su época. Lógica no exigencia si tenemos en cuenta que estas normativas prevén la intervención de la Comisión Promotora en la toma en consideración de la proposición de ley.

En realidad, si bien es cierto que podría perfectamente prescindirse de esta memoria explicativa, dado que bastaría que al texto articulado de la iniciativa le precediera una exposición de motivos, como exigen, por cierto, todas las normativas autonómicas, consideramos que su eliminación carece de trascendencia práctica a nuestros efectos.

2.2.5. La supresión de causas de inadmisión.

En este punto vamos a centrarnos en una de las causas de inadmisión que ha sido una constante tanto en la legislación estatal como autonómica en la materia, como es que se esté tramitando en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular. Al respecto, algunas normativas, como la LO 3/1984 (art. 5.2.d) o la legislación actual gallega de 2015 (art. 6.c), requieren para que sea de aplicación esta inadmisión de una iniciativa popular que dicho proyecto o proposición de ley se encuentre en el trámite de enmiendas u otro posterior. En cambio, la Ley valenciana 5/1993, reguladora de la iniciativa legislativa popular, hace una matización y admite, siempre que no haya finalizado el plazo de presentación de enmiendas a la iniciativa en trámite, que la iniciativa popular sea considerada una enmienda del proyecto o proposición de ley de que se trate (art. 7.2.c).

Por su parte, la derogada Ley catalana 2/1995, de la iniciativa legislativa popular, también disponía como casusa de inadmisión que estuviera en tramitación en el Parlamento algún proyecto o proposición sobre las mismas materias de que tratase la propuesta de iniciativa popular (art. 4.2.e). Por contra, en la actual Ley catalana 1/2006 la circunstancia anterior ya no figura entre las causas de inadmisión que se establecen en el apartado segundo del art. 6. De acuerdo con apartado tercero de dicho precepto, de producirse esta circunstancia, la Mesa debe comunicarlo a la comisión promotora para que decida, en el plazo de quince días, si mantiene o retira su proposición de ley de iniciativa popular. Y si opta por mantener la propuesta, la Mesa acordará que las iniciativas legislativas se acumulen y se tramiten conjuntamente, comunicándolo a la comisión promotora.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha seguido los pasos de Catalunya y, tras la reforma en 2014 de su normativa sobre la iniciativa legislativa popular, eliminó la susodicha causa de inadmisión y prevé actualmente la acumulación de una proposición de ley popular y otra proposición o proyecto de ley sobre las mismas materias, tramitándose conjuntamente (art. 3 bis de la Ley 7/1984).

Esta acumulación y tramitación conjunta de las iniciativas legislativas es enmarcable, sin duda alguna, en la filosofía pro iniciativa popular que caracteriza a

las normativas autonómicas de segundo grado sobre esta materia. El problema estriba a la hora de articular en la práctica dicha acumulación y tramitación conjunta. Ni el Reglamento del Parlamento de Cataluña ni el de Las Cortes de Aragón hacen alusión alguna al respecto.

Al respecto, Elviro Aranda (2006, p. 207), aunque reconoce que por una mera cuestión de economía parlamentaria es acertada la causa de inadmisión comentada, no ve inconveniente alguno en la acumulación de una propuesta de ley popular con otra proposición o proyecto de ley que verse sobre la misma materia. Por su parte, Tomás Vidal (2015, p.26), aun aceptando también la susodicha causa de inadmisión, se pregunta "por qué no se contempla esta exigencia en relación con las proposiciones de ley procedentes de los grupos parlamentarios ni en relación con los proyectos de ley". Existe, en este sentido, como afirma el propio autor, un "maltrato" a la iniciativa popular.

La actual Ley vasca 10/2016, reguladora de la iniciativa legislativa popular, no ha innovado y sigue recogiendo como causa de inadmisión "que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular (art. 6.e). Sin embargo, quisiera destacar que en la tramitación de la Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, el Grupo parlamentario socialista presentó una enmienda de adición que estaría a medio camino entre la mera inadmisión, como finalmente refleja la actual normativa, y la acumulación y tramitación conjunta de las iniciativas legislativas. La propuesta socialista permitía en estos casos la comparecencia de la comisión promotora en la comisión parlamentaria correspondiente, distinguiendo si no había finalizado el plazo de presentación de enmiendas o si ya había finalizado el mismo pero todavía la ponencia no había elaborado el informe.²⁰

2.2.6. El asesoramiento por parte de los servicios jurídicos de la Cámara legislativa autonómica

La Ley catalana 1/2006 establecía que "*Los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a los miembros de la comisión promotora para facilitarles el cumplimiento de los requisitos formales*" (art. 5.2). Este asesoramiento técnico puede ser de gran ayuda para la comisión promotora, resolviendo las dudas que puedan surgir en la fase de preparación y presentación de la iniciativa legislativa popular. Asesoramiento que, tras la reforma operada por la Ley 7/2014, se ha extendido a todas las fases de la tramitación parlamentaria de la proposición de ley (art. 14.6),

²⁰ La enmienda socialista decía: "Para el supuesto en el que la Mesa del Parlamento Vasco constata que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular:

Si aún no ha vencido el plazo de enmiendas: La Mesa del Parlamento Vasco remitirá a la comisión competente los escritos referidos en el artículo 4.1, suspendiendo el plazo de presentación de enmiendas hasta que se materialice la comparecencia de la Comisión Promotora de la Iniciativa Popular. Sustanciada ésta o convocados en un total de 3 ocasiones sin que estos acudan al llamado, y repartido a los grupos el texto propuesto, se reanuda el plazo de presentación de enmiendas de los grupos parlamentarios al proyecto o proposición de ley en trámite.

Si ha vencido el plazo de enmiendas sin que la ponencia encargada haya elaborado el preceptivo informe, la Mesa del Parlamento Vasco trasladará a la Comisión Promotora de la Iniciativa Popular la posibilidad de que solicite, en el plazo de 7 días naturales, comparecer ante la comisión competente. De formularse aquella solicitud, la Comisión, en un plazo no superior a 7 días naturales, celebrará aquella comparecencia sin que la ponencia pueda votar el informe hasta que sea sustanciada o convocados sus miembros por un total de 3 ocasiones sin que estos acudan al llamado.

Si el informe de la ponencia ya ha sido elaborado, se comunicará directamente la inadmisibilidad de la iniciativa legislativa popular" [Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular (Enmiendas)].

coincidiendo con la ampliación de facultades de actuación y de intervención de la comisión promotora que lleva a cabo dicha reforma.

Por su parte, las reformas de las normativas sobre iniciativa legislativa popular de Aragón y de Galicia también han incorporado este asesoramiento técnico, aunque circunscrito únicamente a la fase de preparación y de presentación de la iniciativa popular.²¹ Previsión menor que, al menos, también deberían haber incorporado las reformas de las legislaciones sobre la materia de Andalucía, Castilla-León y Navarra.

La nueva Ley sobre iniciativa popular del País Vasco también contempla el susodicho asesoramiento en esa fase inicial en su art. 4.3.

Este asesoramiento representa un elemento de apertura y de colaboración de las Cámaras legislativas autonómicas, que caracteriza las normativas de segunda generación que estamos examinando.

2.2.7. Anticipo de una cantidad de la compensación por los gastos realizados

Las legislaciones autonómicas reguladoras de la iniciativa popular de primera generación ya preveían la compensación a la comisión promotora por los gastos realizados, pero no la posibilidad de un anticipo de la misma. La Ley catalana 1/2006 introdujo esta posibilidad de "un anticipo no superior a 3.000 euros para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas a petición de la comisión promotor" (art. 17).

El referido anticipo no fue incorporado en el resto de sus homólogas normativas autonómicas de segundo grado. Solo la nueva Ley vasca, como sucedía en el supuesto anterior, recoge en su art. 14.3 un anticipo no superior a 2.000 euros.

Más allá de la cantidad, que no alcanza ni el 10 por 100 de la posible compensación, en el caso catalán, y que supera escasamente ese porcentaje, en el vasco, considero importante la previsión de dicho anticipo. Seguramente esos 2.000 o 3.000 euros poco pueden facilitar y menos estimular la presentación de una iniciativa popular, pero es una muestra más del impulso que las legislaciones de segundo grado han querido dar a la institución de la iniciativa popular.

2.2.8. La participación de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley popular

Junto con la reducción del número de firmas requeridas y, en su caso, la ampliación de los plazos para su recogida, la participación de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria constituiría una de las principales notas que caracterizan a las normativas autonómicas sobre iniciativa popular de segunda generación. Todas las reformas de la Leyes autonómicas sobre esta materia han incidido en esta intervención de la comisión promotora en la tramitación. Y en la misma línea se sitúa la nueva Ley vasca 10/2016.

Por contra, en las normativas de primera generación la labor de la comisión promotora finalizaba con la presentación de las firmas que avalasen la respectiva iniciativa legislativa popular. Esta era la regla general, aunque encontramos en estas primeras normativas honrosas excepciones a la misma. Las Leyes de Aragón, Canarias, Galicia e Islas Baleares ya establecían en sus artículos 12.1, 12.2, 12 y 11, respectivamente, con una redacción muy similar, que para la defensa de la Proposición de Ley en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Parlamento, la Comisión Promotora podrá designar a uno de sus miembros. Son,

²¹ La Ley aragonesa 7/2014 añadió un nuevo apartado, el 3, al art. 4 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Y la Ley gallega 9/2014 introdujo un nuevo párrafo al art. 4 de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. Previsión que también recoge en el artículo 4, en su último párrafo, la nueva normativa gallega sobre la materia, la Ley 7/2015.

sin duda alguna, estas cuatro Comunidades Autónomas una avanzadilla con relación a esta intervención de la comisión promotora, que, como veremos a continuación, es norma común en todas las normativas de segundo grado. Sin embargo, pese a ser una avanzadilla, no han desarrollado esta participación más allá de la intervención de la comisión promotora en la toma en consideración, como sí han hecho posteriormente algunas legislaciones autonómicas de segundo grado.

La Ley catalana 1/2006, en su redacción inicial, no preveía la referida intervención de una persona designada por la comisión promotora en el debate de totalidad. Su art. 14.2 se limitaba a señalar que las personas que la representasen podían ser oídas en la comisión parlamentaria correspondiente, habiéndose, por tanto, celebrado el debate de totalidad y aprobado tramitar la proposición popular. Sin embargo, el anterior Texto del Reglamento del Parlamento, aprobado por el Pleno del Parlamento en la sesión del 22 de diciembre de 2005, sí prescribía, en su art. 105.2, que el debate de totalidad se iniciaría con la presentación, en este caso, de la proposición de ley popular por un miembro de la comisión promotora. Y también contemplaba este Reglamento que, una vez dictaminada dicha proposición de ley en comisión y comunicado dicho dictamen a la comisión promotora (art. 110.3), el debate en el pleno podía iniciarse con la intervención de un miembro de los promotores de la iniciativa popular (art. 112.1). Por tanto, la intervención de la comisión promotora se permitía tanto al principio como al final de toda la tramitación parlamentaria. Además, a la comisión promotora se le permitía hacer llegar a la Mesa del Parlamento propuestas o quejas relativas a la susodicha tramitación (art. 105.3).

Participación de la comisión promotora que, tras la reforma de la referida Ley 1/2006 operada por la Ley 7/2014, se ha visto ampliada (v.gr. el representante de la comisión promotora, si en el debate se defienden enmiendas a la totalidad, tiene derecho a intervenir después de que lo hayan hecho los grupos parlamentarios que han presentado enmienda), detallándose la misma en el actual art. 14. Un extenso precepto en el que se concretan todas las actuaciones posibles de la comisión promotora durante toda la tramitación promotora.²² Relación prolija de actuaciones

²² El actual artículo 14 de la Ley 1/2006, intitulado "Tramitación de la proposición de ley", reza así:

"1. La tramitación parlamentaria debe hacerse de acuerdo con lo establecido por los preceptos del Reglamento del Parlamento que regulan el procedimiento legislativo, sin perjuicio de las especialidades establecidas por la presente ley.

2. El debate de totalidad de la proposición de ley debe tener lugar en el plazo de cuatro meses a contar del día siguiente a la comunicación de la Junta Electoral a la Mesa del Parlamento a que se refiere el artículo 12.3. La Mesa del Parlamento debe comunicar a la comisión promotora las fechas de inicio y de finalización del plazo.

3. Si en el debate se defienden enmiendas a la totalidad, el representante de la comisión promotora tiene derecho a intervenir después de que lo hayan hecho los grupos parlamentarios que han presentado enmiendas. Estos grupos parlamentarios pueden volver a intervenir después de que lo haya hecho el representante de la comisión promotora.

4. Una vez celebrado el debate de totalidad, si se aprueba la tramitación de la iniciativa legislativa, la comisión promotora puede participar en la tramitación ante la comisión parlamentaria correspondiente mediante las siguientes actuaciones:

a) Ser escuchada en los términos que el Reglamento del Parlamento establece para las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales, antes de que se abra el periodo de presentación de enmiendas al articulado.

b) Proponer comparecencias de personas y entidades en el trámite a que se refiere la letra a. Estas comparecencias deben ser sometidas a votación de la comisión legislativa correspondiente.

c) Designar a un representante para que asista a la primera reunión de la ponencia nombrada por la comisión.

d) Participar, mediante su representante, en las reuniones de la ponencia para asesorarla cuando esta se lo requiera.

que reproduce el actual Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2015 en sus arts. 137, apartados 4 y 5, y 138.

Por su parte, la Ley andaluza sobre iniciativa popular, tras su reforma operada por la Ley 8/2011, también contempla esta participación de la comisión parlamentaria durante la tramitación parlamentaria, remitiéndose a lo que se determine en el Reglamento del Parlamento de Andalucía (Disposición Final Primera). En este sentido, su art. 125, modificado por la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2014, señala que la presentación y defensa de la proposición de ley popular en el debate de la toma en consideración corresponderá a un representante designado por la comisión promotora. Representante que podrá estar presente en las comparecencias de los agentes sociales y organizaciones, así como asistir, con voz pero sin voto, a las reuniones de la comisión parlamentaria correspondiente.

También Navarra, tras la modificación en 2012 de su normativa sobre iniciativa popular, ha seguido los pasos de la Ley andaluza, reproduciendo en muy parecidos términos su Disposición Final Primera. Sin embargo, al contrario que en el caso andaluz, el actual Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado en 2011, no ha sido reformado y, por tanto, no recoge todavía esta participación de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria.

Menos ambiciosa, en cambio, ha sido la reforma de 2012 de Ley castellano-leonesa sobre iniciativa popular en este punto relativo a la participación de la comisión promotora. Solo se prevé que el debate para la toma en consideración de una proposición de ley popular pueda iniciarse con su presentación por un miembro de dicha comisión (art. 21.1). Intervención de la comisión promotora que, por cierto, tampoco se recoge en el actual Reglamento de la Cortes de Castilla y León.

Por último, la nueva legislación vasca en esta materia, la Ley 10/2016, ha previsto, como en el caso catalán, la participación de la comisión promotora durante toda la tramitación parlamentaria de la proposición de ley popular. En concreto, la comisión promotora podrá intervenir en defensa de dicha proposición en la toma en consideración de la misma, comparecer en los trabajos de la ponencia que se elabora en la comisión parlamentaria correspondiente, fijando su posición final ante el informe de ponencia, y participar con voz pero sin voto en el pleno para fijar su posición final (art. 11). A estos efectos, deberá procederse a modificar el Reglamento del Parlamento Vasco.

2.2.9. La retirada de la proposición de ley popular

Una iniciativa legislativa popular, que haya sido admitida a trámite y que haya superado la toma en consideración, puede verse desvirtuada por las modificaciones introducidas durante la tramitación parlamentaria, llegándose, en su caso, a

5. Una vez dictaminada la proposición de ley en comisión, el debate en el Pleno comienza con la intervención de los promotores de la iniciativa.

6. Los servicios del Parlamento deben facilitar a la comisión promotora la información y la documentación que tenga relación directa con la iniciativa legislativa o con su tramitación. Asimismo, los servicios jurídicos del Parlamento deben asesorar a la comisión promotora con relación al cumplimiento de los requisitos formales durante toda la tramitación de la iniciativa legislativa. El representante de la comisión promotora debe presentar las solicitudes de información y asesoramiento ante la Secretaría General del Parlamento.

7. A los efectos de lo establecido por los apartados anteriores, la comisión promotora debe designar a un representante y un suplente mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión. El representante y el suplente han de ser miembros de la comisión promotora.

8. La comisión promotora puede remitir a la Mesa del Parlamento propuestas o quejas relativas a la tramitación de la iniciativa. La Mesa, una vez escuchada la Junta de Portavoces, debe responder a la comisión en el plazo de quince días a partir de la recepción de dichas propuestas o quejas".

aprobar una Ley que se aparta del sentido original de la proposición de ley popular. En estos casos, en los que la norma que va a ser aprobada resulta irreconocible para la propia comisión promotora de la iniciativa popular, cabe preguntarse si ésta puede exigir o, en su defecto, solicitar la retirada de la proposición.

En principio, la retirada de una iniciativa legislativa popular antes de su toma en consideración (o del debate de totalidad de la misma, en el caso catalán) no plantearía problema alguno. A nivel estatal, la LO 3/84 no contempla esta posible retirada de una iniciativa popular. Por ello, al comentar en dicha época esta norma, Paloma Biglino (1985) se remitía al Reglamento del Congreso, cuyo artículo 129 contempla la posibilidad de retirada de una proposición de ley por su proponente antes de la toma en consideración. El problema se plantea a la hora de determinar quiénes se consideran los proponentes de la proposición popular. Para Biglino (1987, p. 101) no lo sería la Comisión promotora, considerando que los verdaderos proponentes son los firmantes de la iniciativa popular. En este sentido, Elviro Aranda (2006, p. 202) señala que la Constitución y la Ley reconoce el derecho de iniciativa a los ciudadanos, por lo que entiende que resulta problemático que la Comisión hable en nombre de éstos. Por ello, la Ley estatal y las autonómicas sobre iniciativa popular deberían especificar que la comisión promotora está legitimada para efectuar dicha retirada, como ya preveía la Ley aragonesa 7/1984 en su art. 12.3. La última norma aprobada en esta materia, la Ley vasca 10/2016, así lo especifica también, al indicar que es la comisión promotora la que podrá retirar una iniciativa ciudadana registrada en cualquier momento antes de la toma en consideración por el Parlamento (art. 5.10).

Más problemas plantea la posibilidad de retirar una proposición popular más allá de su toma en consideración (o del debate de totalidad). La mayor parte de la doctrina considera que, tras dicha toma en consideración, el parlamento hace suya dicha proposición y, por tanto, solo éste podría retirar la misma. La solución pasa por considerar que la comisión promotora puede "solicitar" la retirada de la proposición, pero, en todo caso, la decisión última correspondería a la cámara legislativa. Solución que se contempla tanto en Cataluña (art. 116 del Reglamento del Parlamento catalán) como en Aragón (art. 12.3 de la Ley 7/1984 y art. 142.3 del Reglamento del Parlamento aragonés). *De lege ferenda*, todas las normativas autonómicas (y también la estatal) deberían contemplar esta solicitud de retirada por parte de la comisión.

Por último, siguiendo a María Jesús Larios (2008, p. 197), consideramos que, dada la finalidad y el espíritu de las normativas de segundo grado, que otorgan un mayor protagonismo a la comisión promotora en toda la tramitación, las cámaras legislativas no pueden, desde un punto de vista ético, oponerse a la solicitud de retirada de una proposición popular.

Una vez examinadas las principales novedades que las normativas autonómicas de segundo grado han ido incorporando a su articulado, cabe preguntarse si dichas novedades harán posible que la institución de la iniciativa legislativa popular deje de ser tildada de inoperativa. Y dado que las reformas de las legislaciones autonómicas sobre la iniciativa popular son relativamente recientes, solo podemos apuntar una hipótesis prospectiva analizando el caso catalán, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de su actual normativa.

En Cataluña, hasta el de hoy, se han presentado un total de 29 iniciativas.²³ De ellas, cinco se convirtieron en Ley, tres caducaron, tres fueron devueltas, una fue retirada, once no se admitieron, y cinco continúan tramitándose a fecha de hoy. Si observamos las fechas de las iniciativas legislativas populares presentadas en Cataluña, podemos comprobar como durante la vigencia de la Ley 2/1995

²³ Pueden consultarse estas iniciativas en la web del Parlamento de Cataluña (Parlament de Catalunya n.d.).

únicamente se presentaron seis iniciativas (tres de ellas fueron finalmente aprobadas). Las 23 iniciativas restantes se presentaron estando ya en vigor la nueva normativa, la Ley 1/2006. Esta progresión tan importante en el número de iniciativas legislativas populares presentadas es una prueba evidente, en nuestra opinión, de la eficacia de la reforma, potenciando la participación ciudadana en el ámbito legislativo.

El caso catalán evidenciaría, por tanto, que la reforma de las Leyes de iniciativa popular se ha vuelto imprescindible, si queremos que esta institución de participación ciudadana funcione, aumentándose significativamente el número de proposiciones de ley y que éstas, tras su tramitación parlamentaria, se conviertan en leyes.

3. La iniciativa legislativa popular en la Comunitat Valenciana o el fracaso de la participación ciudadana en el ámbito legislativo

3.1. La Ley valenciana 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en la Comunitat Valenciana

La Ley valenciana 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en la Comunitat Valenciana, vigente al día de hoy, es un claro ejemplo paradigmático de la que hemos denominado legislación autonómica de primera generación, como a continuación veremos.

Con relación a la legitimación, el art. 1 de la Ley valenciana circunscribe el ejercicio de la iniciativa legislativa popular a "*ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política de valencianos, que estén inscritos en el censo electoral y no estén privados de los derechos políticos*". Por tanto, como en el resto de normativas de primera generación y en la mayoría de las de segunda generación, se excluye de esta institución tanto a los ciudadanos de los Estados miembro de la Unión Europea, como a los extranjeros de otras nacionalidades, aunque gocen de residencia legal en España. Titularidad que tampoco se extiende a una edad inferior a los dieciocho años, al requerir la mayoría de edad y la inscripción en el censo electoral.

Por lo que respecta al número de firmas requeridas para respaldar una iniciativa popular, el artículo 2 de dicha norma exigía un mínimo de 50.000 firmas de electores. De acuerdo con el actual censo electoral de la Comunitat Valenciana,²⁴ este número de firmas representaría el 1,38 % de los electores valencianos (3.609.194). Porcentaje muy elevado si lo comparamos con el de las otras Comunidades Autónomas,²⁵ como es el caso de Cataluña, que, desde 2006, exige, siendo la cifra de electores muy superior (5.510.713),²⁶ igual número de firmas, habiendo, además, ampliado la legitimación a los extranjeros con residencia legal y a los menores comprendidos entre los dieciséis y los dieciocho años.

Pero si importante es el número de firmas necesarias para respaldar una iniciativa popular, también lo es el plazo que la normativa determina para su recogida. La Ley valenciana concede un plazo de cuatro meses, prorrogables por otros dos (art. 9.3). Plazo de tiempo muy corto teniendo en cuenta el elevado número de firmas que exigía inicialmente esta norma. Piénsese que las normativas autonómicas de segundo grado, que requieren un número de firmas menor, tanto en términos absolutos como relativos en proporción al censo electoral de su respectiva Comunidad Autónoma, establecen, a excepción de la catalana y la vasca, un plazo para su recogida mayor (seis o nueve meses).

²⁴ Fuente: INE 2015c.

²⁵ En la actualidad, solamente las Comunidades de Extremadura, Cantabria y La Rioja superarían dicho porcentaje.

²⁶ Fuente INE 2015b.

La exigencia de un número elevado de firmas, que deben ser recogidas en un corto espacio de tiempo, además de desincentivar la presentación de proposiciones de ley populares, puede conllevar la caducidad de las presentadas y, en su caso, admitidas a trámite. En este sentido, es significativo que de las doce iniciativas legislativas populares presentadas en Les Corts Valencianes, tres de ellas caducaran.²⁷

Por tanto, era evidente que con la cantidad de firmas requeridas por la Ley 5/1993, en su redacción original, no se facilitaba la participación ciudadana a través de la institución de la iniciativa popular. Y, precisamente, la única modificación introducida en esta norma ha sido para reducir el número de estas firmas. En la actualidad, solo se exigen la mitad, 25.000, de acuerdo con la Disposición final primera Ley valenciana 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. Con esta importante reducción en el número de las firmas y como excepción, la Ley valenciana se sitúa en este punto al mismo nivel que las normativas autonómicas de segunda generación.

Como materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, el art. 3 de la Ley valenciana señala las siguientes: 1) Las que hagan referencia al Título I del Estatuto de Autonomía; 2) Las relativas a la organización territorial; 3) Las que afecten a la organización institucional; 4) Las de naturaleza tributaria y presupuestaria; 5) Las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunidad; 6) Las no atribuidas a la competencia legislativa de las Cortes Valencianes; y 7) Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.²⁸ Un amplio catálogo de materias que, en todo caso, no es ajeno tampoco al resto de normativas autonómicas sobre iniciativa popular. Bien es cierto que en algunas Comunidades Autónomas el catálogo es menor, como es el caso de Galicia o de Cataluña, tras la aprobación de su Ley 1/2006,²⁹ pero sin llegar a constituir una tendencia en las normativas que hemos calificado de segundo grado.

De acuerdo con el art. 7.2.a) de la norma valenciana, no se admiten las proposiciones de ley populares que tengan por objeto alguna de las materias excluidas relacionadas. En este sentido, Les Corts Valencianes no han admitido a trámite, hasta el momento, cuatro iniciativas populares. Tres de estas iniciativas afectaban al Título I del Estatuto Valenciano, al tener por objeto cuestiones relativas a la lengua³⁰ y a las señas de identidad,³¹ viéndose afectado, por tanto, el

²⁷ Proposición de Ley de los derechos de la familia (admisión a trámite: 12/05/2001; declaración de caducidad: 07/05/2002); Proposición de Ley de modificación del apartado 1.b del art. 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre de la Generalitat, de ordenación del comercio y superficies comerciales (admisión a trámite: 02/05/2006; declaración de caducidad: 19/12/2006), y Proposición de Ley de compensación del cheque bebé de la Comunitat Valenciana (admisión a trámite: 04/04/2008; declaración de caducidad: 07/06/2011).

²⁸ El art. 81.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana no incluye a la ciudadanía en la iniciativa de reforma del Estatuto. En cambio, el Estatuto catalán sí permite que los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto puedan proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma del Estatuto. Esta propuesta necesita contar, en todo caso, con 300.000 firmas (arts. 222.1 y 223.1 del Estatuto de Cataluña). En aras de la democracia participativa, debería reformarse el art. 81.1 del Estatuto de Autonomía valenciano haciendo posible que la propuesta de reforma pueda partir de la ciudadanía.

²⁹ En Galicia, tanto la norma vigente, la Ley, 7/2015, como la derogada, la Ley 1/1988, establecen, ambas en su art. 3, excluyen de la iniciativa popular las siguientes materias: 1. Las no atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma; 2. Las de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y las que, en todo caso, requieran para su aprobación el voto favorable de una mayoría cualificada.; y 3. Las de naturaleza presupuestaria y tributaria. Y en Catalunya, la Ley 1/2006 establece que no podrán ser objeto de iniciativa legislativa popular "las materias que el Estatuto de autonomía reserva a la iniciativa legislativa exclusiva de los diputados, los grupos parlamentarios o el Gobierno, de los presupuestos de la Generalidad y de las materias tributarias" (art. 1). También, al igual que la Ley valenciana, no admite proposiciones de ley que tengan por objeto alguna materia sobre la cual la Generalidad no tiene atribuida la competencia (art. 6.2.a).

³⁰ Proposición de Ley de la Academia de la Lengua Valenciana, en modificación de la Ley de creación de la Academia Valenciana de la Lengua (no admisión a trámite: 03/05/05); y Proposición de Ley de la

Título I del Estatuto valenciano, y la cuarta abordaba una materia no atribuida a la competencia de las Cortes Valencianas.³²

Con relación a las causas de inadmisibilidad que prevé el referido art. 7.2, es interesante referirse a la que se establece en letra c), consistente en "*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*". A esta causa ya hemos aludido al exponer los cambios introducidos por las normativas autonómicas sobre iniciativa popular de segunda generación, haciendo mención expresamente a la norma valenciana, dado que dispone, como excepción a la inadmisión, que "*Si la proposición de iniciativa popular entrará en las Cortes Valencianas con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se admitirá como enmienda de la ley de que se trate*". Es una alternativa a la mera inadmisión de una proposición de ley popular y, en este sentido, es más respetuosa con esta institución. Obviamente, la eliminación como causa de inadmisibilidad de esta circunstancia, como han hecho las normativas catalana y aragonesa, supondría un grado superior. En cualquier caso, con este matiz o excepción a esta causa de inadmisibilidad, la norma valenciana habría que considerarla en este punto más avanzada al resto de normativas autonómicas sobre iniciativa popular de primer grado.

Hasta la fecha, solo se ha aplicado en una ocasión la excepción a la inadmisión antedicha, con motivo de la presentación, el 26 de marzo de 2014, de la iniciativa legislativa popular relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes. Esta iniciativa, nos comenta el letrado de Les Corts Valencianes Enrique Soriano (2015, p. 244), entraba de lleno en la materia de otra iniciativa legislativa, que ya se estaba tramitando, por lo que se consideró la aplicación de la matización a la susodicha causa de inadmisión del art. 7.2, en su apartado c), tramitándose como enmienda a la ley. En la comisión correspondiente la iniciativa popular fue rechazada y no incorporada al dictamen.

Por lo que respecta a los documentos que han de presentarse por parte de la comisión promotora para iniciar el procedimiento, la Ley valenciana exige, además del texto articulado de la proposición de ley, una memoria con una exposición detallada de las razones que aconsejan su tramitación (art. 5), al igual que la gran mayoría de normativas autonómicas sobre esta materia. Ello no obstante, reiteramos nuestro parecer a favor de la no exigencia de esta memoria, dado que el texto articulado de la proposición ya cuenta con una exposición de motivos. Y todavía resultaría más innecesaria si la futura normativa valenciana dispusiese la intervención de la comisión promotora en defensa de la proposición de ley en la toma en consideración de la misma.

Y para concluir con este breve repaso a la Ley valenciana reguladora de la iniciativa legislativa popular, hemos hacer referencia a su tramitación parlamentaria como proposición de ley. Tramitación que, de acuerdo con su art. 17, se rige por lo dispuesto en el Reglamento de Les Corts Valencianes, con la particularidad de que el debate se iniciará con la lectura de la memoria explicativa presentada por la comisión promotora (art. 19).

El Reglamento de Les Corts Valencianes alude a esta tramitación parlamentaria de una proposición de ley popular en su art. 126. Precepto que, hasta la reforma de dicho Reglamento en 2015, se limitaba a señalar que la tramitación se ajustaría a lo

Academia del Idioma Valenciano, en modificación de la Ley de la Academia Valenciana de la Lengua (no admisión a trámite: 06/03/2001).

³¹ Proposición de Ley de defensa de las señas de identidad de los valencianos (no admisión a trámite: 08/04/2008).

³² Proposición de Ley estableciendo el efecto extintivo de la deuda correspondiente al préstamo hipotecario concertado para la adquisición de un inmueble, como consecuencia de la dación en pago a la entidad acreedora del inmueble adquirido (no admisión a trámite: 24 de mayo de 2011).

previsto en el artículo anterior para las proposiciones de ley, puntualizando, además, que no existía posibilidad reglamentaria de comparecencia de los proponentes. Por tanto, como puede observarse, la intervención o participación de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria brillaba por su ausencia. Es este un rasgo característico, como sabemos, de la mayor parte de las normativas autonómicas de primera generación.

Sin embargo, tras la reforma del Reglamento operada por Acuerdo del Pleno de Les Corts de 25 de marzo de 2015, el actual art. 126 ha incorporado un nuevo apartado, el 3, que prescribe que *"La comisión promotora de una iniciativa legislativa popular tendrá derecho a la presentación de la misma, antes de su toma en consideración, en la comisión correspondiente"*. Por tanto, aunque sea en la fase inicial, el actual Reglamento de Les Corts contempla ahora la intervención de la comisión promotora en la tramitación parlamentaria. Un avance, sin duda, importante pero que debería también haberse recogido en la propia Ley.

Por lo demás, la Ley valenciana, ajustándose a los parámetros de las normativas autonómicas de primer grado, no ha previsto el asesoramiento por parte los servicios jurídicos de Les Corts a la comisión promotora, ni el anticipo de una cantidad de la compensación prevista por los gastos realizados, ni la firma electrónica, ni mucho menos la posibilidad de solicitar la retirada de la proposición de ley popular tras su toma en consideración.

El balance, tras casi veintitrés años de vigencia de la normativa comentada sobre iniciativa popular, no puede ser más desolador. En la Comunitat Valenciana se han presentado hasta el momento únicamente 12 iniciativas legislativas populares.³³ De ellas, 4 fueron inadmitidas, 3 caducaron, 1 fue tramitada como enmienda y finalmente rechazada, 2 no pasaron la toma en consideración,³⁴ 1 fue objeto de una enmienda a la totalidad con texto alternativo,³⁵ y solamente 1 se aprobó y no sin polémica.³⁶ Como puede observarse, las pocas iniciativas legislativas populares presentadas en la Comunitat Valenciana no han cumplido, con la excepción señalada, su objetivo: su aprobación como Ley por Les Corts Valencianes.

Ante este rotundo fracaso de la participación ciudadana en la Comunitat Valenciana, a través de esta institución de democracia semidirecta, prueba evidente de la separación absoluta o del distanciamiento existente entre la sociedad y el Parlamento, urgía y urge la aprobación de una nueva Ley reguladora de esta materia, que se encuadre entre las normativas autonómicas de segundo grado.

3.2. La gestación de una nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular en la Comunitat Valenciana

En la gestación de una nueva normativa valenciana sobre la iniciativa legislativa popular, debemos remontarnos al año 2001. Ese año se presentó en Valencia la primera Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular, reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido, que no pasó el trámite de la toma en consideración, pese haber recibido el respaldo de 117.674 ciudadanos con sus respectivas firmas. Inmediatamente

³³ Pueden consultarse estas iniciativas en Corts Valencianes n.d.

³⁴ Proposición de Ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido (admisión a trámite: 06/02/2001; no tomada en consideración: 15/11/2001), y Proposición de Ley, que tiene por objeto la escolarización plena de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública valenciana de escuelas infantiles (admisión a trámite: 26/10/2010; no toma en consideración: 15/02/2012).

³⁵ La Proposición de protección a la maternidad, que con una enmienda a la totalidad con texto alternativo, condujo a la aprobación de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de Protección a la Maternidad.

³⁶ Se trata de la Proposición de ley del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana, que, desvirtuada, se convirtió en la Ley 5/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana.

después, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida del País Valencià presentó en Les Corts Valencianes una proposición de ley de modificación de la Ley 5/93, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma Valenciana, que fue admitida a trámite el 20 de noviembre.

La proposición de ley de modificación de la Ley 5/93 mejoraba, sin duda alguna, dicha norma. Se pretendía que la Comisión Promotora de una iniciativa popular pudiera designar a alguno de sus miembros para la defensa de la proposición en el trámite de la toma en consideración ante el Pleno de Les Corts Valencianes. También se quería modificar el artículo 4, relativo a la compensación a la Comisión Promotora por los gastos soportados, no sujetando esta compensación a la condición de que la proposición de ley fuera tomada en consideración por Les Corts Valencianes.³⁷

El criterio del Consell fue contrario a dichas dos modificaciones. La no intervención de la Comisión Promotora en el trámite de la toma en consideración la justificó atendiendo a la legitimidad democrática del Parlamento.³⁸ Por su parte, en opinión del Consell, la compensación económica debía estar condicionada a la superación de la toma en consideración de la proposición de ley popular, con el fin de garantizar la "seriedad" de la misma.³⁹ Esta argumentación revela la importancia que aquel ejecutivo daba a esta institución de participación ciudadana.

La referida proposición de ley sobre modificación de la Ley 5/1993 no fue tomada en consideración por el Pleno de Les Corts Valencianes, en su sesión celebrada el día 24 de abril de 2002.

En fechas más recientes, finalizando la pasada legislatura, el Consell presentó un Proyecto de Ley por el que se regula la iniciativa legislativa ante Les Corts, admitido a trámite por la Mesa de Les Corts el 10 de febrero de 2015. El mismo, pese a tramitarse por el procedimiento de urgencia, no alcanzó su objetivo de convertirse en Ley al disolverse Les Corts, tras la convocatoria de elecciones autonómicas. Comentaremos brevemente dicho Proyecto, sobre el cual tuvimos la oportunidad de elaborar un dictamen para un grupo parlamentario.

Este Proyecto, en sus artículos 1 y 2, relativos al *Objeto* y a la *Legitimización*, determinaba que el derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular correspondía únicamente a los "valencianos y valencianas" inscritos/as en el censo electoral. En este sentido, venía a reproducir la limitación de este derecho que aparece en el art. 1 de la actual Ley 5/1993. Como ya hemos indicado, una política de integración sería no debería excluir como personas legitimadas para ejercer la iniciativa

³⁷ En la LO 3/1984 o la Ley andaluza 5/1988 esta compensación tiene lugar cuando la iniciativa popular "alcance su tramitación parlamentaria" (arts. 15.1 y 20.1, respectivamente). Y más clara es la Ley catalana 1/2006, al señalar que la compensación a la comisión promotora será abonada "siempre y cuando la Mesa admita a trámite su proposición" (art. 16).

³⁸ "...no hay que olvidar que en un sistema político parlamentario, y concretamente en el ámbito de la Comunitat Valenciana, corresponde única y exclusivamente a las Cortes Valencianes la potestad de aprobar las leyes según lo establecido en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, y ello porque la Cámara legislativa representa al pueblo valenciano. La legitimidad democrática de los miembros de las Cortes Valencianes está basada en el apoyo popular obtenido en las urnas, por ello, los Grupos Parlamentarios, que son reflejo de la voluntad popular y de las distintas sensibilidades de la sociedad valenciana, deben ostentar un papel preponderante en cualquier procedimiento tendente a la aprobación de las leyes." (Proposición de ley sobre modificación de la Ley 5/93, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunitat Valenciana. Criterio del Consell (RE número 36.869)).

³⁹ "...esta iniciativa va en contra de lo pretendido inicialmente en la propia Ley 5/1993, que con un criterio razonable sólo compensa las ILP que son tomadas en consideración, como medida para garantizar la seriedad de la iniciativa. En efecto, como se expone en su preámbulo, esta condición, junto con los demás requisitos exigidos (...), tiene 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. Al mismo tiempo, con la exigencia de la toma en consideración (...) se fomenta que los promotores realicen un estudio previo de la oportunidad de su proyecto." (Criterio del Consell (Ibid)).

legislativa a aquéllas que residan legalmente en la Comunitat Valenciana, al margen de su nacionalidad.

Con relación a las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, el Proyecto venía a reproducir, en su artículo 4, el artículo 3 de la Ley actual. El Anteproyecto, en cambio, añadía en la letra c) (que luego pasaría a ser el punto 3) como materias excluidas las de naturaleza "internacional". No se entendía esta referencia cuando esta materia es, en principio, de competencia exclusiva del Estado. Por ello, con buen criterio, en el Proyecto de Ley se eliminó esta mención a materias de naturaleza internacional.

Positivo resultaba la eliminación de la obligación de presentar "*Una memoria con una exposición detallada de las razones que aconsejan, según los firmantes, que Les Corts Valencianes tramiten y aprueben la proposición de ley*" (art. 5.1. b. la actual Ley). Y también se disponía, por fin, la posibilidad de asesoramiento a la Comisión Promotora por parte de los servicios jurídicos de Les Corts para facilitarles el cumplimiento de las formalidades y los requisitos previstos en la norma. Asesoramiento circunscrito, eso sí, únicamente a esta fase inicial.

La proposición a presentar, de acuerdo con lo que establecía dicho Proyecto en su art. 5, debía ir firmada por diez personas (que tendrían que tener la condición política de valenciano o valenciana). La normativa catalana, en cambio, exige únicamente tres. Y dicho precepto del Proyecto también disponía que, desde ese momento de la presentación hasta el momento inmediatamente anterior a la publicación de la proposición en el Boletín Oficial de Les Corts, la comisión promotora podía desistir de la iniciativa y retirarla.

Por lo que respecta a las causas de inadmisibilidad (art. 6.2), era destacable que, al igual que sucediera en la reforma de la normativa estatal de 2006, se añadía en la futura regulación los adverbios "manifiestamente", para inadmitir una proposición que verse sobre materias distintas (letra c), y "sustancialmente", cuando se trate de una iniciativa equivalente presentada durante la misma legislatura (letra e).

Criticable era, a nuestro entender, mantener como causa de inadmisión "*que, en el momento de presentar la iniciativa, se estuviera tramitando ya en Les Corts un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia*" (letra d), máxime cuando ya no se preveía, como en la Ley 5/1993, la posibilidad de que la iniciativa popular sea considerada una enmienda del proyecto o proposición de ley de que se trate. Nos parecía y nos parece más acertada la solución dada por las Leyes catalana y aragonesa, en sus arts. 6.3 y 3 bis, respectivamente, que permiten la acumulación y tramitación conjunta de las iniciativas.

Por lo demás, el Proyecto reducía el número de firmas necesarias a 25.000, ampliaba el plazo de recogidas de las mismas (5 meses, con posibilidad de 2 meses de prórroga), preveía la firma electrónica y también la audiencia de la comisión promotora durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa popular. Con respecto a dicha participación de la comisión promotora, considerábamos que era un error remitir toda su concreción a su regulación en el Reglamento de Les Corts, que lógicamente debía también modificarse.

Por último, era destacable que la compensación económica a la comisión promotora por los gastos realizados ya no se supeditase al hecho de que la proposición de ley popular superase la toma en consideración, bastando que la misma fuera admitida a tramitación.

Al referido Proyecto de Ley se presentó, por parte del Grupo Parlamentario Compromís, una enmienda a la totalidad con texto alternativo, que fue rechazada por el Pleno de Les Corts. Este texto alternativo incidía en mayor medida en los elementos característicos de las normativas autonómicas de segundo grado sobre iniciativa popular. A continuación comentaremos brevemente estos elementos característicos.

El texto extendía la legitimación a los mayores de 16 años y a las personas que tuvieran la vecindad administrativa valenciana. Como materias excluidas a la iniciativa popular, únicamente prescribía la presupuestaria anual y todas aquellas sobre las que Les Corts no tuviera competencia para legislar. Igualmente reducía las causas de inadmisibilidad a las siguientes tres: 1) Que tuviera como objeto alguna de las indicadas materias excluidas; 2) Que su aprobación pudiera suponer quebranto de derechos fundamentales y libertades públicas consagradas en la Constitución Española; y 3) Que no se hubieran cumplido todos los requisitos exigidos para presentar una iniciativa popular. Constituiría, eso sí, una novedad la referencia a los derechos fundamentales y a las libertades públicas. Referencia que consideramos totalmente innecesaria pero que aparece en algunas normativas autonómicas sobre la materia como la asturiana o la cántabra.

Por otra parte, esta enmienda alternativa rebajaba todavía en mayor medida el número de firmas necesarias para respaldar una iniciativa popular, situando el listón en 10.000 firmas, y ampliaba hasta 8 meses el plazo para su recogida. Y, obviamente, también preveía la firma electrónica.

Muy significativo es que, en lugar de remitirse al Reglamento de Les Corts, el texto desarrollaba ampliamente la participación de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular en toda la tramitación parlamentaria.⁴⁰ Contemplaba, asimismo, la retirada de la proposición de ley popular a instancia de la totalidad de los miembros de la comisión promotora. La gran novedad radicaba en que era la comisión promotora la que decidía directamente dicha retirada, no limitándose a solicitarla. Por ello, se indicaba que los miembros de la comisión presentarán un escrito ante la mesa donde "informarán" de la retirada de su propuesta, siendo la consecuencia inmediata la paralización de la tramitación⁴¹. Recordemos que la mayoría de la doctrina se ha pronunciado en contra de otorgar esta facultad a la comisión promotora.

Por último, preveía la posibilidad de un anticipo de 3.000 euros para cubrir los primeros gastos de la recogida de firmas a petición de la comisión promotora, que debería justificar su destino.

La anterior era, sin duda alguna, una de las regulaciones más ambiciosas y avanzadas en materia de iniciativa legislativa popular, situándose al mismo nivel que la normativa catalana.

⁴⁰ Por la importancia, reproducimos los apartados 1 y 2 del artículo 16, relativo a la *Audiencia de la comisión promotora y su tramitación*, de este texto alternativo:

Audiencia de la comisión promotora y tramitación

1. La comisión promotora nombrará a una persona para que defienda en el plenario la iniciativa presentada, con el mismo tiempo que el resto de portavoces de los grupos parlamentarios y con turno de réplica.

2. Una vez celebrada la exposición del contenido de la iniciativa, la comisión promotora nombrará a una persona y a un suplente para que formen parte de la tramitación y debate en el seno de la comisión parlamentaria con voz y sin voto.

La persona nombrada por la comisión promotora tiene derecho a:

a) Intervenir con las mismas condiciones que las personas portavoces de los grupos parlamentarios.

b) Proponer comparencias de personas y entidades.

c) Participar en todas las reuniones de la ponencia.

d) Recibir de los servicios jurídicos de Les Corts toda la información y la documentación que tenga relación directa con la iniciativa legislativa o su tramitación.

e) Remitir quejas u otras manifestaciones a la Mesa de Les Corts, que deberá responder en el plazo máximo de una semana.

⁴¹ Art. 16.4: *Para el caso de que la comisión promotora considerara que durante la tramitación parlamentaria se ha vulnerado el espíritu o el objetivo de la propuesta, la totalidad de miembros de la comisión, si así lo consideran, presentarán un escrito ante la mesa donde informarán de la retirada de su propuesta y de sus motivos, lo que supondrá la paralización inmediata de la tramitación.*

En la legislatura actual, el Grupo Parlamentario Popular presentó una Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, admitida a trámite el 15 de septiembre de 2015. Esta Proposición venía a recoger los planteamientos del Proyecto que habían presentado meses atrás cuando gobernaban. Sin embargo, podemos observar algunas diferencias que conviene comentar brevemente.

Esta nueva versión reducía y simplificaba las materias excluidas de la iniciativa popular, agrupándolas en tres apartados del artículo 4. En concreto, los apartados segundo y tercero reproducían textualmente las materias excluidas relacionadas en el texto del Grupo Parlamentario Compromís, y el primer apartado señalaba como materias excluidas *“las propias de ley orgánica, tributarias y de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia, conforme lo establecido en el artículo 87.3 de la Constitución española”*. Como puede observarse, no solo recuperaba la referencia a las materias “de carácter internacional”, sino que, como novedad, aludía también a “las propias de ley orgánica” y a “lo relativo a la prerrogativa de gracia”. En realidad, reproduce, como ese mismo apartado indica, lo prescrito en el art. 87.3 de la Constitución. Reproducción que no tiene sentido, dado que se trata de materias, con excepción de las tributarias, sobre las que Les Corts no tienen competencia para legislar, por lo que ya quedarían incluidas en el apartado tercero de dicho artículo. Lo paradójico es que si en el Proyecto de ley presentado pocos meses atrás se eliminó esa referencia a las materias de carácter internacional, inicialmente prevista en el Anteproyecto, no se comprende ahora su inclusión y la de las otras materias señaladas.

También ampliaba esta Proposición del Grupo Popular el plazo de recogida de firmas, que situaba en 6 meses, con posibilidad de prorrogarlo 2 meses.

Y la tercera diferencia a destacar es entre el Proyecto de Ley y la Proposición de Ley era que ésta contemplaba la posibilidad de un anticipo a la comisión promotora de 3.000 euros para sus primeros gastos.

Esta Proposición de Ley del Grupo Popular fue rechazada por Les Corts en la toma en consideración el 29 de octubre de 2015.

Y por último, en esta radiografía de la gestación de una nueva normativa sobre iniciativa legislativa autonómica en la Comunitat Valenciana, haremos referencia a la Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, presentada por los Grupos parlamentarios Compromís, Podemos-Podem y Socialista, que fue admitida a trámite por la Mesa de Les Corts el 13 de octubre de 2015. A día de hoy sigue tramitándose esta Proposición que, en realidad, viene a reproducir la que presentó en su día el Grupo Parlamentario Compromís como texto alternativo al Proyecto de ley del Consell.

Este Proyecto de ley, que esperamos que se apruebe por fin, colocaría a la Comunitat Valenciana a la vanguardia de las normativas autonómicas sobre iniciativa legislativa popular.

Ello no obstante, el texto anterior ha recibido críticas por no incluir entre las materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular a las tributarias, tal y como se especifica en el apartado 3 del artículo 87 de nuestra Constitución. Sin embargo, Eduardo Virgala (2012), con buen criterio, entiende que los únicos límites a la autoorganización autonómica en esta materia han de ser la vinculación a las condiciones básicas de ejercicio de este derecho de participación, la de tratarse de materias de competencia autonómica y la de respetar la naturaleza jurídica de la propia iniciativa legislativa popular en la Constitución. De ahí que, para este autor, no lo serían algunos límites materiales constitucionales del art. 87.3, citando expresamente el tributario.

Y también, como ya hemos apuntado, resulta muy cuestionable que la comisión promotora pueda retirar por sí misma su proposición más allá de la toma en consideración de la misma.

4. A modo de conclusión

Podemos distinguir claramente dos generaciones de normativas relativas a esta materia de la iniciativa legislativa popular. La primera de ellas se iniciaría con la aprobación, a nivel estatal, de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, a la que siguieron sus homólogas normativas en el ámbito autonómico (1984-2001). Normativa estatal y de las Comunidades Autónomas que, con el trascurso del tiempo, han devenido obsoletas, haciendo prácticamente inoperativa esta institución de democracia semidirecta. El número de firmas requerido, los plazos fijados para la recogida de las mismas o la ausencia de la comisión promotora de la iniciativa popular en la tramitación parlamentaria,⁴² entre otros aspectos, no facilitan en modo alguno la participación ciudadana en el ámbito legislativo.

La segunda generación de normativas daría comienzo con la reforma de la LO 3/84, efectuada por la LO 4/2006, de 26 de mayo, y a nivel autonómico con la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, que derogó la ley anterior de 1995. Con posterioridad se han reformado las leyes de iniciativa legislativa popular de Andalucía, Castilla y León, Navarra, Aragón y Galicia. Más recientemente, se ha aprobado la Ley gallega 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, y la Ley vasca 10/2016, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Y, en la actualidad, se están tramitando la Proposición de Ley valenciana por la que se regula la iniciativa legislativa popular antes Les Corts, y la Proposición de Ley del Principado de Asturias reguladora de la iniciativa legislativa popular, admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión de 28 de junio de 2016.

Todas estas nuevas normativas autonómicas de iniciativa popular inciden, principalmente, en la rebaja del número de firmas requeridas para presentar una proposición de ley y en la ampliación del plazo para la recogida de las mismas. Igualmente, como no podía ser de otro modo, prevén la firma electrónica. En menor medida cuestionan la legitimación para ejercer la iniciativa legislativa popular. Solo las Leyes de Cataluña y del País Vasco y los proyectos de Ley de la Comunitat Valenciana y del Principado de Asturias extienden esta legitimación a los extranjeros empadronados en sus respectivas comunidades, que cuenten con residencia legal. Y únicamente la Ley catalana y los proyectos de ley valenciano y asturiano extienden esta legitimación a los mayores de 16 años. Se trata, sin duda alguna, de modificaciones que pueden estimular la presentación de iniciativas populares, dado que allanan el camino para alcanzar el número firmas requeridas.

Por lo que respecta a las materias que pueden ser objeto de una proposición de ley popular y las causas de inadmisión de la misma, algunas normativas de esta segunda generación han reducido las materias excluidas de la iniciativa popular y restringido o matizado las causas de inadmisión, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y de Cataluña y en esta misma línea se sitúan las Proposiciones de Leyes de iniciativa legislativa popular de la Comunitat Valenciana y del Principado de Asturias.

Con relación a la tramitación parlamentaria de la proposición de una iniciativa legislativa popular, resulta trascendental, en aras de una auténtica democracia participativa, que la comisión promotora participe también en su tramitación. Es

⁴² Como excepción, las Comunidades de Aragón, Canarias, Galicia y las Islas Baleares contemplaban la posibilidad de que la Comisión Promotora interviniera en defensa de la proposición de ley a lo largo de la tramitación parlamentaria.

importante recordar que ya algunas normativas de la que hemos denominado primera generación preveían que una persona designada por la comisión promotora defendiera la proposición en la toma en consideración ante la respectiva cámara (Aragón, Canarias, Galicia y las Islas Baleares). Participación de la comisión promotora que algunas normativas de segunda generación han extendido a todas las fases de la tramitación parlamentaria de la proposición de ley (Leyes de Andalucía, de Cataluña y del País Vasco y Propositiones de ley de la Comunitat Valenciana y del Principado de Asturias). Esta intervención de la Comisión Promotora en toda la tramitación parlamentaria permite visualizar la relación entre la ciudadanía y el Parlamento, favoreciendo la institución de la iniciativa legislativa popular y, por ende, la participación ciudadana.

Y concluiremos aludiendo a la tan discutida y polémica posibilidad de la retirada de una proposición de ley popular, por parte de la comisión promotora de la misma, durante su tramitación parlamentaria. Actualmente solo las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Aragón facultan a la comisión promotora de una proposición de ley para solicitar su retirada, estando también prevista esta facultad en la Proposición de ley del Principado de Asturias. Por su parte, el Proyecto de ley valenciano da un paso más, al permitir que sea la comisión promotora la que decida por sí misma, en su caso, la retirada de la proposición de ley. En cualquier caso, ya esté facultada la comisión promotora para decidir la retirada de la proposición de ley o para solicitar dicha retirada, es una forma de garantizar que la iniciativa popular inicial no se desnaturalice durante la tramitación parlamentaria.

Sin duda alguna el contexto social actual dista mucho del que existía cuando se aprobaron las normativas autonómicas que hemos denominado de primera generación. La ciudadanía desde hace años reclama su protagonismo en la arena política, habiendo tomando conciencia de la importancia de su participación en la toma de decisiones. En suma, hemos asistido en estos últimos años a un agotamiento del modelo de democracia representativa, que debe superarse apostando por un modelo de democracia participativa. Y de ahí la importancia de una institución de democracia semidirecta como la iniciativa legislativa popular. Una institución que ha estado prácticamente inoperativa y que en este nuevo contexto social, con la reforma y aprobación, en su caso, de nuevas normativas sobre iniciativa popular, debe potenciarse, no siendo algo excepcional que se aprueben leyes surgidas de iniciativas legislativas populares.

Referencias

- Aja Fernández, E. y Larios Paterna, M., 1998. Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 6. *Extraordinario*, 79-100.
- Aranda Álvarez, E., 2006. La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78, 187-218.
- Astarloa Villena, F., 2002-2003. La iniciativa legislativa popular en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 273-321.
- Biglino Campos, P., 1987. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico. *Revista Española de Derecho constitucional*, 19, 75-130.
- Bilbao Ubillos, J.M., 2016. *La iniciativa legislativa popular: un análisis de la experiencia reciente en las Cortes Generales, Los Parlamentos Autonómicos y la Unión Europea* [online]. Disponible en: <http://crisispartidos.blogs.uva.es/files/2016/01/1.2-Instituciones-participativas.-ILP.pdf> [Con acceso el 30 de septiembre de 2016].

- Cabedo Mallol, V., 2009a. La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas: la necesaria reforma de su legislación. *Teoría y Realidad Constitucional*, 24, 455-476.
- Cabedo Mallol, V., 2009b. La iniciativa legislativa en la Comunitat Valenciana: La necesaria reforma de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre. En: A. Colomer Viadel, coord. *Autogestión, cooperación y participación en las ciencias sociales*. Valencia: IBEM, 111-134.
- Colomer Viadel, A. y Cabedo Mallol, V., 2013. Artículo 50.8. En: V. Garrido Mayol, ed. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1823-1832.
- Congreso de los Diputados, n.d. *Iniciativas* [online]. Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Con acceso el 4 de octubre de 2017].
- Corts Valencianes, n.d. *Iniciatives Legislatives* [online]. Disponible en: http://www.cortsvalecianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974740182/IniciativesLegislativas.html?lang=ca_VA [Con acceso el 4 de octubre de 2017].
- Cuesta López, V. M., 2007. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional* [online]. Tesis doctoral. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Disponible en: <http://acceda.ulpgc.es/bitstream/10553/2165/1/3073.pdf> [Con acceso el 30 de septiembre de 2016].
- Illueca Ballester, J.E., 2015. El Derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades. *Revista de Derecho UNED* [online], 16, 1095-1138. Disponible en: http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-16-7380/derecho_a_la_participacion.pdf [Con acceso el 30 de septiembre de 2016].
- INE (Instituto Nacional de Estadística), 2015a. Datos relativos al censo electoral *Elecciones al Parlamento de Andalucía de 22 de marzo de 2015* [online]. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t44/p09/a2015&file=pcaxis&dh=0&capsel=2> [Con acceso el 4 de octubre de 2017].
- INE, 2015b. Datos relativos al censo electoral. *Elecciones al Parlamento de Cataluña del 27 de septiembre de 2015* [online]. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t44/p14/a2015&file=pcaxis&dh=0&capsel=2> [Con acceso el 22 de septiembre de 2017].
- INE, 2015c. Datos relativos al censo electoral. *Elecciones municipales y autonómicas del 24 de mayo de 2015* [online]. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t44/p06/a2015&file=pcaxis&dh=0&capsel=2> [Con acceso el 22 de septiembre de 2017].
- INE, 2016a. Datos relativos al censo electoral. *Elecciones al Parlamento de Galicia de 25 de septiembre de 2016* [online]. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3319&capsel=3322> [Con acceso el 4 de octubre de 2017].
- INE, 2016b. Datos relativos al censo electoral. *Elecciones al Parlamento del País Vasco de 25 de septiembre de 2016* [online]. Disponible en: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3313&capsel=3316> [Con acceso el 4 de octubre de 2017].

- Larios Paterna, M.J., 2008. Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo. La nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37.
- Parlament de Catalunya, n.d. *Sistema d'Informació de l'Activitat Parlamentària (SIAP)* [online]. Disponible en: <http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html> [Con acceso el 22 de septiembre de 2017]
- Parlamento de Canarias, n.d. *Consulta de tramitación de iniciativas parlamentarias* [online] Disponible en: <http://www.parcn.es/iniciativas/index.py> [Con acceso el 22 de septiembre de 2017].
- Pastor Garrido, J.A., y Unzalu, M., 2014. *Enmiendas a la Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular*. Vitoria: Parlamento Vasco, 4 de marzo.
- Quintero Ortega, R.T., 2014. Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica. *Ars Iuris Salmanticensis*. [online] *ESTUDIOS*. 2, 137-162. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11974/12336> [Acceso 30 septiembre 2016].
- Soriano Hernández, E., 2015. Crónica Parlamentaria de Les Corts Valencianes (enero 2013-marzo 2015). *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 28, 233-270.
- Vidal Marín, T., 2015. Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular. *Indret* [online], 2, 1-57. Disponible en: http://www.indret.com/pdf/1131_es.pdf [Con acceso el 30 de septiembre de 2016].
- Vírgala Foruria, E., 2012. La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. En: *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. Madrid: Universitas, 3467-3486.

Referencias normativas

- Constitución Española 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía de Aragón, 2007. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. *Boletín Oficial del Estado* 97, de 23 de abril.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, 1982. Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. *Boletín Oficial del Estado* 195, de 16 de agosto.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 2007. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado* 288, de 1 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 1982. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002. *Boletín Oficial del Estado* 195, de 16 de agosto.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* 172, de 20 de julio.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 1983. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002. *Boletín Oficial del Estado* 51, de 1 de marzo.
- Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, 2006. Ley Orgánica 1/2006 de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. *Boletín Oficial del Estado* 86, de 11 de abril.

- Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 1982. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002. *Boletín Oficial del Estado* 146, de 19 de junio.
- Estatuto de Autonomía de La Rioja, 1982. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002. *Boletín Oficial del Estado* 146, de 19 de junio.
- Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 2007. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado* 52, de 1 de marzo.
- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, 1982. Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002. *Boletín Oficial del Estado* 9, de 11 de enero, 524-530.
- Estatuto de Autonomía para Andalucía, 2007. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 68, de 20 de marzo.
- Estatuto de Autonomía para Cantabria, 1982. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002. *Boletín Oficial del Estado* 9, de 11 de enero, 530-537.
- Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 1979. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado* 306, de 22 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía para Galicia, 1981. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002. *Boletín Oficial del Estado* 101, de 28 de abril.
- Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Extremadura 2011. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 25, de 29 de enero.
- Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. *Diario Oficial de Galicia* 17 de 27 de enero y *Boletín Oficial del Estado* 41, de 17 de febrero, 5017-5018.
- Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular. Departamento de la Presidencia. *Diario Oficial de la Generalitat Catalana* 4579 de 23 de febrero y *Boletín Oficial del Estado* 62, de 14 de marzo.
- Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular. Presidencia del Gobierno de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias* 152, de 11 de diciembre.
- Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado* 175, de 21 de junio, 51135-51142.
- Ley 2/1985, de 8 de mayo, por la que se establece la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos. Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de 21 de mayo.
- Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 2035 de 5 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 125, de 26 de mayo.
- Ley 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* 7500 de 8 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 100, del 27 de abril.
- Ley 3/1985, de 20 de mayo de 1985, sobre iniciativa legislativa del pueblo Riojano. *Boletín Oficial de la Rioja* 62 de 30 de mayo y *Boletín Oficial del Estado* 201, de 22 de agosto.

- Ley 3/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado* 180, de 28 de julio, 54355-54358.
- Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular. Junta General del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 8 de junio y *Boletín Oficial del Estado* 159, de 4 de julio.
- Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares. *Boletín Oficial de las Islas Baleares* 46 de 11 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 104, de 1 de mayo.
- Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León* 137 de 9 de julio y *Boletín Oficial del Estado* 175, de 23 de julio.
- Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado* 265, de 4 de noviembre, 31598-31600.
- Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* 2180, de 7 de enero de 1994, y *Boletín Oficial del Estado* 27, de 1 de febrero de 1993.
- Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular. Gobierno de Cantabria. *Boletín Oficial de Cantabria* 112, de 17 de julio.
- Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* 161, de 9 de julio.
- Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 1, de 4 de enero de 1985, y *Boletín Oficial del Estado* 27, de 31 de enero de 1985.
- Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura* 98, de 3 de diciembre.
- Ley 7/2014, 25 septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 198, de 8 de octubre y *Boletín Oficial del Estado* 258, de 24 de octubre de 2014, 86527-86530.
- Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. *Diario Oficial de Galicia* 157, de 19 de agosto y *Boletín Oficial del Estado* 228, de 23 de septiembre.
- Ley 8/1986, de 28 de junio, de iniciativa legislativa popular. Presidencia del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco* 145, de 21 de julio y *Boletín Oficial del Estado* 77, de 30 de marzo de 2012.
- Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* 244, de 15 de diciembre, y *Boletín Oficial del Estado* 312, de 28 de diciembre de 2011, 143741-143744.
- Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado* 311, de 28 de diciembre, 37433-37435.
- Ley 9/2014, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia (Vigente hasta el 20

de Agosto de 2015). *Diario Oficial de Galicia* 217, de 12 de noviembre, y *Boletín Oficial del Estado* 295, de 6 de diciembre.

Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra 1982. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001 y 7/2010. *Boletín Oficial del Estado* 195, de 16 de agosto.

Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra. *Boletín Oficial del Estado* 185, de 3 de agosto, 55520-55522.

Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial de Navarra* 39, de 29 de marzo.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial del Estado* 74, de 27 de marzo.

Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. *Boletín Oficial del Estado* 126, de 27 de mayo.

Proposición de Ley de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular (Enmiendas). *Boletín Oficial del Parlamento Vasco* 72, de 28 de marzo de 2014, X. legislatura, 12308-12336.

Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 5/93, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunitat Valenciana. Criterio del Consell (RE número 36.869). *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* 142, de 4 de marzo de 2002, 20055-20058.

Reglamento de las Cortes de Aragón, 2017 (Aprobado en Sesión Plenaria celebrada el día 28 de junio). *Boletín Oficial de Aragón* 138, de 20 de julio.

Reglamento del Parlamento de Andalucía. Aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrado el día 28 de septiembre de 2005. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* 292, de 4 de octubre.

Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* 241, de 11 de diciembre.

Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 2015. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 6967, de 1 de octubre.