

# La iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunitat Valenciana: la problemática de la aplicación de la Ley 10/2017, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts

*The popular legislative initiative in the Valencian Community: concerns in the implementation of Law 10/2017 of Generalitat Valenciana regulating the popular legislative initiative before Les Corts (Valencian regional parliament)*

**FERNANDO GARCÍA MENGUAL**  
 Letrado de Les Corts Valencianes  
 Profesor de Derecho Constitucional  
 Universitat de València y Universidad  
 Católica de Valencia  
 fernando.garcia-mengual@uv.es

**JOAQUÍN J. MARCO MARCO**  
 Letrado de Les Corts Valencianes  
 Profesor Derecho de Constitucional  
 Universidad CEU Cardenal Herrera  
 jmarco@uchceu.es

DOI: <https://doi.org/10.7203/cc.5.30249>

Fecha de recepción: 03/09/2024  
 Fecha de aceptación: 12/11/2024

## Resumen

El trabajo analiza la iniciativa legislativa popular en la Comunitat Valenciana, comenzando con una introducción sobre su naturaleza y la regulación inicial establecida en la Ley 5/1993. Posteriormente, se examinan las novedades incorporadas en su reemplazo, la Ley 10/2017, que sigue vigente.

El artículo profundiza en estas novedades y aborda, desde una perspectiva práctica, los problemas surgidos en su aplicación, centrados en cuatro aspectos clave: la legitimación activa para presentar la iniciativa, la recogida de firmas, la tramitación parlamentaria de la proposición de ley y la compensación de gastos a la Comisión Promotora.

## Palabras clave

Iniciativa legislativa popular; participación ciudadana; legitimación activa; recogida de firmas; tramitación parlamentaria; compensación de gastos.

## Abstract

*The paper analyzes the popular legislative initiative in the Valencian Community, starting with an introduction on its nature and the initial regulation established in Law 5/1993. It then examines the innovations introduced by its replacement, Law 10/2017, which remains in force.*

*The article delves into these innovations and addresses, from a practical perspective, the problems that have arisen in its application, focusing on four key aspects: the active legitimation for submitting the initiative, the collection of signatures, the parliamentary processing of the legislative proposal, and the reimbursement of expenses to the Promoting Committee.*

## Keywords

*Popular legislative initiative; citizen participation; active legitimation; collection of statements of support; parliamentary processing; compensation for expenses.*

## Sumario

**I. Introducción: la naturaleza participativa y complementaria de la iniciativa legislativa popular. II. Los albores de la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunitat Valenciana. III. La vigente Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts. 1. Aspectos generales. 2. Aplicación práctica de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts. 2.1 La presentación de la iniciativa: los problemas de legitimación y objeto. 2.2 La recogida de firmas. 2.3. La tramitación parlamentaria. 2.4 La compensación de gastos. IV. Reflexión final. *Bibliografía.***

### **I. Introducción: la naturaleza participativa y complementaria de la iniciativa legislativa popular**

La iniciativa legislativa popular (ILP) se recoge en el artículo 87.3 de la Constitución española de 1978, incorporándose en términos similares a los diferentes estatutos de autonomía conforme estos fueron surgiendo. La institución –fundamentada en la Constitución española de 1931 (artículo 66) y en la italiana de 1947 (artículos 71 y 121)– confiere a los ciudadanos, cumpliendo determinadas condiciones, la facultad de presentar proposiciones de ley ante el Parlamento, quien conserva en todo momento, y sin ningún tipo de limitación, su capacidad de decisión sobre el texto presentado.

Como afirma Biglino (1985), dado que la última palabra corresponde a los órganos representativos –cuya intervención es necesaria e imprescindible–, no puede considerarse que nuestro modelo de iniciativa legislativa popular sea un mecanismo de democracia directa o semidirecta, resultando diferente al predominante en Europa –el configurado en la Constitución helvética–, en el que se enlaza la iniciativa legislativa popular con el referéndum, sometiéndose así, en la mayor parte de los casos, la propuesta ciudadana a votación popular. En este sentido, no resultaría descabellado plantear que la iniciativa, siempre que concurren las condiciones exigidas para su ejercicio, llevara aparejada, ineludiblemente, la celebración de una votación –referéndum– por parte del cuerpo electoral acerca de la aceptación o rechazo de lo propuesto.

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

La solución, como en tantas otras cuestiones jurídicas, la encontramos en un *tertium genus*, en una propuesta intermedia. Así, la mayor parte de la doctrina española asume en la actualidad que la iniciativa legislativa popular debe quedar enmarcada como una proyección del derecho a la participación consagrado en el artículo 23.1 de la Constitución, por lo que podemos afirmar que “la iniciativa legislativa popular constituye una institución de democracia participativa que incide sobre las reglas que disciplinan las actividades parlamentarias, ya que concede a los ciudadanos el derecho a iniciar el procedimiento legislativo” (Biglino, 1985: 291).

Una vez establecido su carácter participativo y constructivo (Camps, 1997: 25), podemos ir un paso más allá y valorar la relación existente entre el modelo representativo predominante y la pervivencia de este tipo de instituciones propias de un modelo participativo directo. ¿Se puede afirmar que la iniciativa legislativa popular sea un mecanismo opuesto a la naturaleza del gobierno representativo? Es cierto que, tradicionalmente, ha existido cierta tensión entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa, tensión que no es ajena a la restrictiva regulación que de la iniciativa legislativa popular se ha hecho en nuestro país; sin embargo, la mayor parte de la doctrina coincide en que dicha tensión no debería existir (Menéndez, 1987: 1729), y que mecanismos como el de la iniciativa legislativa popular, más que tratar de sustituir al modelo representativo, intentan perfeccionarlo y complementarlo. En este sentido, ya afirmaba Kelsen (1934: 55-65) que la iniciativa legislativa popular es una forma de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ideada para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa frente a los mismos. Si bien poco se puede añadir al planteamiento kelseniano, debemos apuntar que también en nuestro país la doctrina ha utilizado derroteros similares. Incluso con anterioridad a la obra de Kelsen, Casado (1928: 11) consideraba que la iniciativa legislativa popular es un eslabón intermedio entre la democracia directa y el régimen parlamentario. *A posteriori*, en nuestra doctrina más reciente, las tesis del austriaco las han mantenido autores como Contreras (1997: 221) o Tudela (2002: 99), para quienes la iniciativa legislativa popular es un instrumento de participación política que se establece en sistemas de democracia representativa al objeto de complementar los cauces naturales y ordinarios de la misma. Un tanto más original es el planteamiento de Aguiar de Luque (2000: 69), según el cual la democracia participativa no se propone plantear una alternativa al sistema representativo, pero tampoco complementarlo con unas puntuales instituciones de participación directa que rectifiquen lo excesos del régimen parlamentario. Se trata de abrir unas vías alternativas de participación directa del ciudadano en procesos colectivos de decisión de muy heterogéneo ámbito que, sin renunciar a la dimensión utópica de la democracia directa, ni a la utilización de las instituciones de democracia semidirecta del constitucionalismo precedente, reduzcan de facto el monopolio ostentado en la toma de decisiones públicas por la clase política profesionalizada.

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

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

Se trataría, por tanto, de un mecanismo de participación ciudadana en los asuntos públicos que facilitaría que los ciudadanos nos involucráramos más inmediata y directamente en la adopción de decisiones públicas, evitando los excesos del parlamentarismo. Y es que el desencanto por la vida política conlleva la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones, siendo la iniciativa legislativa popular una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta, o nuestra inquietud porque el tema no se aborde. Así, por su propia idiosincrasia, la iniciativa legislativa popular va a ser especialmente útil para canalizar demandas marginales, normalmente provenientes de grupos no establecidos en el *statu quo* político (Tudela, 2002: 100). Ahora bien, esto no es peyorativo, sino que refuerza la existencia de la figura: hay que implicar en el sistema a aquellos grupos y colectivos que no encuentran respuesta satisfactoria en los tradicionales agentes políticos. Supone una vía de comunicación entre el Parlamento y la sociedad, “un instrumento-puente entre la marginalidad política y la acción política oficial”, lo que no significa que sólo deban caber en ella las demandas marginales.

No obstante, no debemos esperar grandes resultados de la práctica de estas instituciones en España, cuestión que no depende sólo de la educación intelectual y moral del pueblo (Casado, 1928: 73-74), sino también de la estricta regulación establecida en muchos momentos, aunque como se verá, en el caso de la Comunitat Valenciana se haya suavizado a raíz de la novación legislativa de 2017.

## **II. Los albores de la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana**

La mayor parte de los estatutos de autonomía recogieron en su articulado, a imagen y semejanza de lo fijado en el texto constitucional, la posibilidad de que los ciudadanos gozaran de iniciativa legislativa ante los parlamentos de sus respectivas Comunidades Autónomas. De hecho, así lo hizo el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de 1982 cuando establecía que “la iniciativa legislativa corresponde a los Grupos Parlamentarios, al Gobierno valenciano y al cuerpo electoral. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por las Cortes Valencianas se regulará por éstas mediante ley en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”. En aquel momento, al igual que en el ámbito estatal, se reconocía al cuerpo electoral la capacidad de iniciar el procedimiento legislativo presentando proposiciones de ley ante las Cortes Valencianas, sin establecer ninguna exigencia o límite, ni hacer referencia alguna al número de firmas que deberían acompañar a las proposiciones ni a las materias vedadas a las mismas. Sin embargo, sí apuntaba que la ley que regulara la forma de ejercicio de la iniciativa legislativa popular debería acogerse al marco establecido en el artículo 87.3 de la Constitución y, por tanto, a la ley de desarrollo del mismo –la 3/1984–, que en el momento de aprobarse el Estatuto todavía no se había desarrollado.

Así, sobre la base del citado artículo 14.5, correspondía a las Cortes Valencianas elaborar su propia legislación autonómica de regulación de la iniciativa legislativa popular, norma que tardó más de 11 años en ver la luz, y no se aprobó hasta 1993<sup>1</sup>, texto que se convirtió en fiel reflejo de la norma estatal vigente en ese momento.

De la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana nos interesa destacar los siguientes parámetros básicos, por ser los que más modificaciones sufrieron en 2017:

- ¿Quién podía iniciar el procedimiento? Los ciudadanos mayores de edad que gozaran de la condición política de valencianos, que estuvieran inscritos en el censo electoral y no de los derechos políticos. El escrito de presentación de la proposición de ley tenía que estar firmado, como mínimo, por diez ciudadanos que gozaran de la condición y derechos contemplados y no se hallaran incurso en ninguna de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad señaladas en la Ley Electoral Valenciana para los Diputados. Además, en el propio escrito se debía designarse –por y entre los firmantes– quiénes integranban la Comisión Promotora, que debía estar constituida por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

- ¿Cómo se iniciaba el procedimiento? Mediante la presentación –ante la Mesa de las Cortes Valencianas y mediante registro de entrada– de un escrito firmado por un mínimo de diez electores que debía contener: a) El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos; b) Una memoria en la que se expusieran detalladamente las razones que aconsejaran, según los firmantes, que las Cortes Valencianas tramitasen y aprobasen dicha proposición de ley; c) La relación de miembros que integran la Comisión Promotora que, como ya se ha dicho, serían entre tres y cinco, y que se extraían de entre el grupo de firmantes de la proposición.

Trámite de admisión de la iniciativa. La Mesa de las Cortes Valencianas tenía 20 días para, tras examinar la documentación aportada, admitir o no a trámite las iniciativas legislativas presentadas. No era una decisión discrecional, sino que la Mesa debía admitir a trámite el texto, excepto que nos encontráramos ante alguno de los concretos supuestos de inadmisión previstos en la Ley:

- a) Que la proposición tuviera por objeto alguna de las siguiente materias: aquellas referidas al título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y a la organización territorial de la misma; las que afectasen a la organización institucional de la Generalitat, prevista en el título II del Estatuto de Autonomía; las de naturaleza tributaria y presupuestaria; las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunidad; todas aquellas cuya competencia legislativa no correspondiera a las Cortes Valencianas, o implicase una reforma del Estatuto de Autonomía.
- b) Que faltase alguno de los requisitos establecidos en la ley.
- c) Que existiera previamente en las Cortes Valencianas un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia objeto de la iniciativa legislativa popular.
- d) Que el texto regulase materias sin la necesaria homogeneidad entre ellas.

<sup>1</sup> En el intervalo entre 1982 y 1993 se produjeron iniciativas fallidas en las que no podemos profundizar y que pueden verse en Marco (2008).

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

- Recogida de firmas. Una vez admitida a trámite la proposición, se procedía a la recogida de firmas, que debía alcanzar la cifra de 50.000 electores. La cifra era elevada, sobre todo si consideramos que el número de materias vetadas era excesivo y que, por tanto, aquellas sobre las que se podía aspirar a presentar este tipo de iniciativas eran de discreto calado. No obstante, hay que reconocer que al exigirse un número absoluto de firmas y no un porcentaje del número de electores, conforme se fue incrementando el censo de nuestra comunidad, la exigencia de firmas –aunque levemente– se redujo. En todo caso, el porcentaje de firmas que se necesitaba en nuestra comunidad para avalar una proposición de ley de iniciativa legislativa popular era muy similar al que se exige a nivel estatal<sup>2</sup>.

- Plazo. El plazo de recogida de firmas era breve, 4 meses inicialmente, ampliable –si la Mesa de les Corts Valencianes estimaba que había causa justificada– por un período de 2 meses más.

- Procedimiento de recogida de firmas. Las firmas se recogían sobre pliegos elaborados por la propia Comisión Promotora, pero que debían estar debidamente sellados y numerados por la Junta Electoral Central de la Comunidad Valenciana; dichos pliegos debían contener el texto íntegro de la proposición, para que los firmantes pudieran conocer exactamente qué es lo que estaban firmando en cada caso. Junto a la firma del elector se era preceptivo indicar su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y el municipio donde figurase inscrito en el censo electoral. En esa norma no se hacía referencia alguna a la firma electrónica ni al idioma de redacción de los pliegos.

- Autenticación de las firmas. Para asegurar la certeza de las firmas, estas debían ser autenticadas, pudiendo corresponder dicha labor bien a notarios, cónsules y secretarios de los respectivos ayuntamientos donde los firmantes se encontrasen inscritos, bien a fedatarios especiales. Resulta un tanto sorprendente que la Ley autonómica no incluyera entre los fedatarios a los secretarios judiciales –actuales Letrados de la Administración de Justicia–, figura que sí se incluye en la norma estatal.

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

La Ley establecía un plazo máximo de un mes –no hay plazo equivalente en la norma estatal– para que la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana llevase a cabo la comprobación y recuento de las firmas, procedimiento en el que se declararían inválidas y no se computarían aquellas que no reuniesen los requisitos legalmente previstos. El procedimiento finalizaba mediante la remisión a la Mesa de las Cortes Valencianas de un certificado acreditativo del número

---

2 En el caso de España, con un censo de 33.723.006 electores a fecha de 1 de enero de 2008, la exigencia de 500.000 firmas supone el 1,48% de los electores; mientras, en el caso de la Comunidad Valenciana, con un censo –en la misma fecha– de 3.432.453 electores, la exigencia de 50.000 firmas se sitúa en un nivel mínimamente inferior, el 1,45%.

de firmas válidas que la proposición ha obtenido, procediendo posteriormente a la destrucción de los pliegos de firmas que obrasen en su poder. Si la proposición alcanzaba el número mínimo de firmas legalmente exigido –50.000–, se daba paso a la fase de tramitación parlamentaria; en caso, contrario, el procedimiento finalizaría aquí.

- Compensación económica a la Comisión Promotora. Alcanzada esta fase de obtención de firmas, la legislación estatal preveía que la Comisión Promotora obtendría una compensación económica por los gastos efectuados para la difusión de la proposición y la recogida de firmas. Sin embargo, y esta es a nuestro juicio la gran carencia de la ley autonómica, en el caso de nuestra comunidad la compensación de los gastos (hasta un máximo de 12.000 euros) sólo se producía si la proposición llegaba a ser tomada en consideración, exigencia excesiva, pues la Comisión no puede hacer más que obtener las firmas, quedando la toma en consideración en manos de la Cámara.

- Tramitación parlamentaria. La Mesa de las Cortes, tras recibir el oportuno certificado por parte de la Junta Electoral en el que se establece que la proposición de ley había alcanzado el número de firmas, ordenaba su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas. A partir de ahí, su tramitación se ajustaba a la que el propio Reglamento de las Cortes Valencianas fija para las proposiciones de ley, aunque, eso sí, teniendo en cuenta aquellas especialidades establecidas en la propia Ley de iniciativa legislativa popular. La Comisión Promotora no tenía representación alguna en el debate parlamentario.

- Caducidad. La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación no decaía al disolverse la Cámara. La legislación establecía que la Mesa del nuevo Parlamento ordenaría reiniciar el trámite parlamentario a partir de la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, pero ello evitaba tener que presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido las firmas exigidas, lo que supondría un enorme esfuerzo.

En resumen, la Ley, al igual que la de la práctica totalidad del resto de autonomías, mimetizó el texto estatal de 1984, incurriendo, por tanto, en sus mismos defectos y recelos. Lo cierto es que el alto nivel de exigencia dificultó lo que el propio preámbulo de la ley autonómica valenciana se planteaba: establecer las condiciones para que pudiesen llegar al Parlamento aquellas iniciativas populares complementarias de las iniciativas promovidas por los partidos políticos.

Tras el fracaso de la toma en consideración de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre la huerta de Valencia, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida del País Valencià presentó el 14 de noviembre de 2001 una proposición de ley para modificar la Ley 5/93 con el ánimo de hacerla más participativa, favoreciendo así los intereses ciudadanos. En esencia, la reforma que se planteaba tenía dos pilares: por un lado, se pretendía que la compensación de gastos no se produjera en caso de superarse la toma en consideración, sino desde el instante en que la iniciativa llegara a las Cortes tras superarse la fase de recogida de firmas; por otro, se intentó que las comisiones promotoras no se quedaran “a las puertas del Parlamento” y pudieran designar representantes que defendieran la proposición de ley en una hipotética fase de toma en consideración. La proposición de ley no obtuvo el criterio positivo del Consell y en el debate de toma en consideración, como era previsible, fue rechazada con 34 votos a favor, 44 en contra y ninguna abstención.

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

### **III. La vigente Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts**

#### **1. Aspectos generales**

Al inicio de la IX Legislatura (2015-2019), tras el cambio de gobierno propiciado por las elecciones celebradas en mayo de 2015, los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Podemos-Podem presentaron –el 6 de octubre de 2015– la proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts. Tras su tramitación y publicación, y con el criterio favorable del Consell, el texto fue tomado en consideración el 3 de diciembre de 2015. Tras su tramitación en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las instituciones de la Generalitat y su aprobación final por el Pleno, se convirtió en la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts.

El texto, como se indica en su propia exposición de motivos, pretendía representar un avance significativo en la democratización del proceso legislativo en la Comunitat Valenciana, al responder a la creciente demanda de la ciudadanía por una mayor transparencia, participación y legitimidad en la actividad legislativa. Su objetivo principal es el de facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, permitiendo una participación más directa y efectiva de la ciudadanía en la creación de leyes y decisiones parlamentarias. Para lograrlo, el texto implementó varios cambios relevantes respecto a la regulación de 1993, novedades que planteamos aquí a vuelapluma, pero en los que se profundizará en el apartado 3.2:

- Primero. Se redujo el número de firmas necesarias para presentar una iniciativa legislativa popular a 10.000, lo que representa una adaptación a la realidad poblacional de la Comunitat y una armonización con las prácticas de países cercanos.
- Segundo. Se estableció la edad mínima para participar en este proceso en dieciséis años, reconociendo así la capacidad de los jóvenes para contribuir al debate político y al proceso de toma de decisiones desde una edad temprana, además de ampliar los legitimados para firmar ampliándolo a nacionales de otros Estados.
- Tercero. Se ampliaron las materias susceptibles de regulación a través de la iniciativa legislativa popular, quedando vedada únicamente las materias presupuestarias anuales y aquellas fuera de la competencia de Les Corts Valencianes y, en virtud de lo previsto en el art. 81.1 del Estatuto de Autonomía, también la reforma de este cuerpo legal.

Estas tres medidas (reducción de firmas, ampliación de legitimados y ampliación de las materias susceptibles de regulación) tenían el claro objetivo –y, de

hecho, lo han conseguido– de incrementar el interés por la utilización de esta vía de participación.

- Cuarto. Se anticipa la indemnización por gastos para la Comisión Promotora.
- Quinto. Se posibilita la participación de la Comisión Promotora en el debate parlamentario, para lo cual se contemplaba la adaptación del Reglamento de Les Corts a las nuevas disposiciones en un plazo de tres meses desde su entrada en vigor, asegurando así la coherencia y efectividad en su aplicación.

En resumen, el objetivo de la ley era marcar un hito en el fortalecimiento de la democracia participativa en la Comunitat Valenciana, ampliando las oportunidades para que la ciudadanía participara activamente en la gestión de los asuntos públicos y en la elaboración de las leyes que rigen su comunidad.

Desde la entrada en vigor de la Ley, esto es, en el período 2017-2024, se han presentado ante la Cámara nueve iniciativas legislativas populares, frente a las 21 que se habían presentado en el período de vigencia del texto anterior (1993-2017). Este simple dato pone de relieve que el objetivo de la nueva ley, de generar un incremento del uso del mecanismo de la ILP, al menos sobre el papel se ha conseguido.

La relación es la siguiente:

- Proposición de ley general por la que se regula la seguridad y protección de los derechos fundamentales de los afectados por los tratados de fiscalización de drogas<sup>3</sup>.
- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 69 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de la Salud de la Comunitat Valenciana<sup>4</sup>.
- Proposición de ley de libertad de elección de lengua<sup>5</sup>.
- Proposición de ley sobre la gratuidad de los productos para el periodo<sup>6</sup>.
- Proposición de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano<sup>7</sup>.
- Proposición de ley para la implantación de la enfermera/enfermero escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana<sup>8</sup>.
- Proposición de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano<sup>9</sup>.

3 Esta iniciativa no llegó a admitirse porque los proponentes solicitaron que se transformase en una iniciativa de los grupos parlamentarios y que se tramitara como proposición de ley ante el Congreso de los Diputados.

4 Esta iniciativa no llegó a tramitarse y caducó al final de la IX Legislatura.

5 Esta iniciativa alcanzó el número de 10.000 firmas y su toma en consideración fue debatida –y rechazada– en sesión plenaria.

6 Esta iniciativa alcanzó el número de 10.000 firmas y su toma en consideración fue debatida –y rechazada– en sesión plenaria.

7 Esta iniciativa no pasó de la admisión a trámite, ya que la comisión promotora la retiró antes de iniciar la recogida de firmas y volvió a presentarla con un texto prácticamente idéntico.

8 Esta iniciativa alcanzó el número de 10.000 firmas y su toma en consideración fue debatida en sesión plenaria. De manera previa a su votación, la Comisión Promotora decidió retirar la iniciativa.

9 Esta iniciativa se presentó tras la retirada de una con un contenido prácticamente idéntico, también fue retirada por la Comisión Promotora antes de la conclusión del período de recogida de firmas.

- Proposición de ley de adecuación de la ratio máxima del alumnado por aulas a las necesidades del sistema educativo valenciano<sup>10</sup>.
- Proposición de ley de defensa de las señas de identidad valencianas<sup>11</sup>.

Sin embargo, el rendimiento y la eficacia y eficiencia del uso del mecanismo no es tan obvio si se tiene en cuenta que ninguna de las cuatro iniciativas que obtuvieron las firmas fue tomada en consideración por el Pleno de Les Corts Valencianes, recalando así la última palabra que tiene el pleno del parlamento en este tipo de procedimientos. Por otra parte, el resto no alcanzaron las firmas mínimas necesarias. Con todo y con ello, siendo esta circunstancia un hecho frecuente e incluso connatural a las iniciativas legislativas populares, el caso de la Ley de 10/2017 aprobada por Les Corts Valencianes plantea un importante abanico de problemas que, lejos de facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, plantean notables obstáculos y dificultades, tanto a los promotores como a la propia cámara.

En las próximas páginas vamos a centrarnos en analizar los problemas prácticos que han derivado de la tramitación en sede parlamentaria de las iniciativas legislativas populares que alcanzaron las 10.000 firmas.

## **2. Aplicación práctica de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts**

### **2.1 La presentación de la iniciativa: los problemas de legitimación y objeto**

#### **a) Legitimación para presentar la iniciativa**

El artículo 2 de la Ley establece una amplia legitimación para promover las ILP frente a Les Corts. Quizás, la principal novedad que incorpora es la atribución de la iniciativa, además de a personas físicas, a entidades jurídicas en sentido amplio: “las asociaciones, agentes económicos y sociales, ONG y otras entidades con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro”. La enumeración, aunque abierta, parece tener una cláusula restrictiva en la que hay dos elementos determinantes para observar la legitimación activa: tener personalidad jurídica y carecer de ánimo de lucro.

Sin embargo, llama la atención que, mientras para las personas físicas la vecindad administrativa valenciana es un requisito necesario para ostentar la legitimación activa, en el caso de las entidades jurídicas no se exige requisito de valencianía alguno –la inscripción en el correspondiente registro autonómico, por ejemplo–. Esta contradicción, que se reiterará en el resto del texto de la norma, ha planteado dudas de aplicación.

Además, el artículo 5, en lo que respecta a la presentación de las iniciativas contiene una regulación detallada en cuanto a las presentadas por personas físicas, guardando silencio respecto a las propuestas presentadas por entidades con personalidad jurídica. Es más, salvo en la referencia al artículo 2, todo el texto legislativo atribuye la gestión de la iniciativa a una comisión promotora integrada, al menos, por tres personas físicas que reúnan los requisitos del artículo 2.1, por

<sup>10</sup> Esta iniciativa alcanzó el número de 10.000 firmas y su toma en consideración fue debatida –y rechazada– en sesión plenaria.

<sup>11</sup> En el momento de redactar este artículo, esta iniciativa se encuentra en curso, en el trámite de recogida de firmas.

lo que se entiende que, incluso en el caso de que la iniciativa fuese la de una entidad jurídica, la gestión de dicha iniciativa correspondería a personas físicas concretas. De hecho, hasta la fecha, en ninguna de las propuestas presentadas ante Les Corts se ha dado el caso en el que una entidad jurídica haya sido, en términos estrictos, la promotora de la ILP, y ello pese a que varias han sido, *de facto*, presentadas por sindicatos, partidos políticos o asociaciones (en este caso, una asociación radicada en Galicia, aspecto que se comprobó en el proceso de compensación de gastos).

En la iniciativa que proponía la implantación de la figura del enfermero o de la enfermera escolar en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunitat Valenciana hubo que dirimir por parte de la Asesoría Jurídica de les Corts tanto la cuestión de los requisitos formales de la iniciativa de una entidad –un sindicato–, como la formalización electrónica de presentación de la iniciativa. En este sentido, el Informe de la Asesoría Jurídica de 17 de febrero de 2022<sup>12</sup> indicaba que “el documento presentado por sede electrónica solo dispone de una firma electrónica que reúna los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El resto de las firmas que figuran son manuscritas, pero dado que el documento presentado es electrónico, no se puede comprobar la autenticidad de éstas y, por ende, no pueden considerarse como válidamente expresadas. De hecho, la persona que comparece en la sede electrónica [...] es la única de la que se puede comprobar la autenticidad. Será necesario, con carácter previo a la admisión de la iniciativa que la Mesa requiera [...] para que se subsane la falta de firma válida. Asimismo, en la documentación presentada no se acredita adecuadamente el cumplimiento de los requisitos de vecindad, edad y nacionalidad exigidos en el artículo 2 de la Ley, sino que solo hay una referencia al DNI de las personas promotoras y por domicilio figura en todos los casos el de la sede en València del sindicato [...] motivo por el que la Administración de Les Corts no puede comprobar el cumplimiento de los requisitos que prevé la Ley. Por otra parte, y en este mismo sentido, en el escrito de presentación se hace referencia al hecho de que las personas que promueven la iniciativa son integrantes de CSIF y todas las hojas aparecen selladas por esta entidad. Sin embargo, no consta de manera expresa que la iniciativa sea de la entidad sindical (art. 2.2), cosa que habría de hacerse constar mediante un acuerdo formal del órgano estatutariamente previsto y, al no haberse aportado, la iniciativa se tramitará como promovida por personas físicas (art. 2.1)”.

Por otra parte, en cuanto a la legitimación de las personas físicas, se exige, básicamente, como se ha expuesto, la vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana y ser mayor de dieciséis años (se entiende que en el momento de presentar la iniciativa). A los efectos de poder comprobar la concurrencia de estas condiciones, la práctica ha llevado a requerir a las comisiones promotoras la presentación de documentación acreditativa de la vecindad administrativa y de la edad, así como el cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado 1 del artículo 2. En la documentación que el artículo 5 consigna como necesaria para presentar la ILP ante la Mesa de Les Corts no figura la exigencia de acreditación de las circunstancias referidas; sin embargo, a los efectos de poder realizar la comprobación del cumplimiento de estos requisitos, por la Mesa se ha requerido de manera sistemática la aportación de documentación acreditativa del empadronamiento o, en su caso, del documento de identidad. Se entiende que solo

12 Informe de la Asesoría Jurídica, de 17 de febrero de 2022, firmado por el letrado Ferran García Mengual.

así se puede verificar el cumplimiento de lo previsto en cuanto a legitimación activa y ello ha provocado que, en varias iniciativas, en el primer trámite se haya requerido subsanación.

### **b) Las relaciones entre la comisión promotora y el representante legal**

Otro aspecto reseñable es la exigencia de una comisión promotora de la ILP compuesta por, al menos, tres personas físicas que reúnan los requisitos del artículo 2, si bien, la confusión de la redacción parece permitir que sean tres personas distintas las que presenten la iniciativa y las que conformen la comisión promotora.

En la práctica, la existencia de la comisión promotora se acredita mediante un escrito suscrito por sus miembros, donde figuran los datos exigidos por la Ley, se indica la voluntad inequívoca de presentar la ILP y, al tiempo, se designa a uno de los miembros de la citada comisión promotora como “representante legal”.

Las relaciones entre la comisión promotora y su representante legal son confusas en el redactado de la Ley. De hecho, la gran mayoría de referencias normativas aluden a la comisión promotora, limitando la actuación del representante legal solo a la comunicación de la admisión o inadmisión a trámite (art. 6.3), presentación de los pliegos a la Junta Electoral (art. 9.1), y a la comunicación del acto oficial de recuento (art. 12.3). En la práctica, tanto en la presentación de pliegos como en el acto oficial de recuento han intervenido todos o varios miembros de la comisión promotora; sin embargo, en el resto de las intervenciones que la Ley prevé para la comisión promotora, la relación se ha vehiculizado a través del representante legal, dotándole en la práctica de una dimensión representativa acorde con la práctica jurídica general en aras de la eficacia de la tramitación.

Así, la Asesoría Jurídica consideró en un supuesto de retirada de una ILP antes de concluir el proceso de recogida de firmas que “la Mesa puede entender que la manifestación hecha por el representante legal lo es del conjunto de la comisión promotora, habida cuenta que la Ley solo exige expresamente la firma de los miembros de la comisión promotora en el momento de la presentación (art. 5.3.), y ello porque éste es el momento en el que se identifica a la persona que asume la representación legal. En el resto del texto de la Ley, las referencias a la comisión promotora lo son en términos genéricos, sin requerir la manifestación de voluntad independiente de cada uno de sus miembros”<sup>13</sup>.

### **c) Los límites materiales de las ILP**

Ya hemos señalado que, en cuanto al objeto material, el artículo 4 de la Ley solo excluye de manera expresa la iniciativa legislativa presupuestaria anual. Con una fórmula amplia, excluye también “todas aquellas [materias] sobre las cuales Les Corts no tengan competencia para legislar”, lo que supone una sensible reducción de las materias excluidas respecto de la Ley de 1993. Esta cláusula amplia ha sido interpretada por la Asesoría Jurídica de la Cámara en los siguientes términos: “El ámbito material de la competencia legislativa de Les Corts Valencianes viene definido por el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y por la Constitución. En la práctica, y aplicando lo establecido en los artículos 147, 148 y 149 de la Constitución y en el Título VI del Estatuto de Autonomía, solo quedan excluidas aquellas materias en las que la competencia legislativa no ha sido atribuida por el Estatuto a la Comunidad Autónoma (p. e.: art. 51 EACV) o en las que el Estado tiene reserva competencial en virtud de la Constitución (p. e.: relaciones

---

13 Informe de la Asesoría Jurídica, de 6 de abril de 2022, firmado por el letrado Ferran García Mengual.

internacionales –art. 149.1.3 CE), así mismo, con la literalidad del artículo 81.1. del EACV, también quedará fuera del ámbito de la ILP la reforma estatutaria, ya que se trata de un procedimiento, cuya iniciativa está tasada en el propio Estatuto. [...] Es manifiesto, por tanto, que el objeto de la proposición entra dentro de las competencias de la Generalitat Valenciana. Ello implica que Les Corts Valencianes disponen de competencia para legislar, en los términos previstos por la Ley 10/2017, dado que en nuestro ordenamiento no existe la reserva reglamentaria. De hecho, como se indica en la propia presentación de la iniciativa, en el pasado, Les Corts, aprobaron una ley con contenido similar [...] En todo caso, no es este informe [previo a la admisión a trámite de la propuesta por la Mesa] un instrumento de análisis detallado del contenido jurídico de la iniciativa, ya que la Ley 10/2017 prevé otras vías como la consulta al Consell Jurídic Consultiu. En consecuencia, un análisis genérico de la iniciativa confirma que en términos materiales se ajusta a las exigencias de la Ley 10/2017, ya que afecta a materias sobre las que han legislado Les Corts Valencianes y, en cambio, no se configura como una reforma del Estatuto de Autonomía ni es la iniciativa presupuestaria anual”<sup>14</sup>.

A este respecto, la posición de la Mesa –a instancias de la Asesoría Jurídica– es realizar un análisis material general sobre la iniciativa propuesta, de sus aspectos nucleares, sin entrar al detalle de las prescripciones concretas que, eventualmente, puedan incurrir en una situación de incompatibilidad con la Ley por exceder el ámbito competencial de la Comunitat. Así se interpretó, por ejemplo, la admisibilidad de la proposición sobre la gratuidad de productos del período (2021). A partir de la utilización de este canon, solo aquellos textos que de manera general y manifiesta impliquen el ejercicio de competencias legislativas no reconocidas a Les Corts serán inadmitidos, además de la iniciativa de ámbito presupuestario y de aquellas propuestas normativas para las que el Estatuto o el Reglamento de Les Corts imponen una iniciativa legislativa concreta –como la reforma estatutaria o la reforma del Reglamento de la Cámara–, lo que sería una especie de incompatibilidad formal, aunque en términos materiales exista una competencia legislativa atribuida. Entendemos que este planteamiento es coherente con la idea de facilitar el ejercicio de un derecho configurado como fundamental para la ciudadanía.

## 2.2 La recogida de firmas

La experiencia en la X Legislatura de Les Corts Valencianes también ha puesto de relieve un alto grado de complejidad en la recogida de las firmas, elemento esencial en el devenir de las iniciativas legislativas populares. En este punto, se han planteado –esencialmente, aunque no son los únicos–, dos problemas relevantes derivados de novedades incorporadas en la norma de 2017: la posibilidad de adhesión por parte de personas que no figuran inscritas en el censo electoral (art. 2.1), y la adhesión mediante firma electrónica (art. 9.6).

### a) Las firmas de personas no inscritas en el censo electoral

Desde la misma entrada en vigor de la norma, la Asesoría Jurídica<sup>15</sup> de la Cámara

14 Informe de la Asesoría Jurídica de 15 de noviembre de 2023, firmado por el letrado Ferran García Mengual.

15 Informes de la Asesoría Jurídica de 26 de julio de 2017, firmado por el letrado Javier Guillem Carrau; y de 14 de septiembre de 2017, firmado por la letrada Catalina Escuin Palop, respectivamente.

y la propia Oficina del Censo Electoral pusieron de manifiesto la imposibilidad de dar cumplimiento estricto a las previsiones de la Ley en este punto. Según el artículo 31 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, el censo electoral está formado por “la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”, siendo los requisitos esenciales para ser elector tener la nacionalidad española y la mayoría edad (con las salvedades de las elecciones municipales y europeas).

Por tanto, el principal problema se planteó a la hora de dotar de eficacia a la eventual incorporación a los pliegos de firmas de personas que no figuran en el censo electoral, pero a las que la Ley de 2017 otorga el derecho de promover una ILP. En concreto:

Personas de nacionalidad española con edad comprendidas entre los 16 y los 18 años, con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana.

Personas de cualquier otra nacionalidad, mayores de 16 años, empadronadas en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana.

La presencia de firmas de estas personas en los pliegos que se someten a la comprobación de la Oficina del Censo Electoral puede suponer un riesgo a la hora de alcanzar el umbral mínimo de firmas para avalar la ILP, sobre todo, porque la comprobación, como se verá, no se realiza detalladamente, sino por la técnica de muestreo, según han autorizado la Junta Electoral Central y la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

Para evitar, pues, la posible distorsión del proceso de comprobación y certificación por muestreo, la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana estableció, en las condiciones que se fijaron a las comisiones promotoras la conveniencia de disponer de dos pliegos distintos: “Los pliegos de firmas deberán ser diferentes para personas mayores de 18 años inscritas en el censo electoral y para personas con edades comprendidas, en el momento de la firma, entre los 16 o 18 años o que no figuren en el censo electoral”<sup>16</sup>.

El proceso de comprobación de las firmas contenidas se realizaba, así, de manera dual. Por una parte, los pliegos con firmas de personas que constaban en el censo electoral se remitían a la Oficina del Censo Electoral, mientras que los pliegos con otras firmas se remitían a los ayuntamientos, habida cuenta de la imposibilidad de que su comprobación fuese realizada por la Oficina del Censo Electoral<sup>17</sup>.

En este contexto, la Junta Electoral, “dado que la citada Ley 10/2017 no establece expresamente el órgano competente para la acreditación del cumplimiento de los requisitos de las personas no inscritas en el censo electoral, a los efectos de dotar de efectividad a las disposiciones legislativas”, decidió en su reunión de 8 de febrero de 2022, en base a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado; y lo dispuesto en el artículo 16 de la citada Ley, que establece los datos que deben

16 Acuerdo de la Junta Electoral la Comunitat Valenciana núm. 12/22, de 4 de octubre de 2022.

17 Más concretamente ante el hecho de que la citada Oficina, que sí que puede verificar si quienes no están inscritos en el censo electoral constan en el padrón de algunos de los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana, no puede certificar esta inscripción, requisito necesario previsto en el artículo 12.2 de la Ley.

figurar en el padrón, los cuales coinciden en parte con los exigidos por la Ley 10/2017, dirigirse a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana para requerirles la colaboración en el proceso de comprobación de las firmas.

En concreto, el citado acuerdo de 8 de febrero de 2022 habilitaba a la Presidencia de la Junta Electoral para solicitar a los ayuntamientos la información para constatar que el número de personas que figuran en los pliegos como inscritas en el respectivo padrón municipal de habitantes lo están efectivamente y son mayores de 16 años y no están inscritas en el censo electoral. Si en un mismo pliego hubiere firmantes inscritos en varios municipios, la Junta Electoral consideró que se remitiese el pliego a cada uno de los municipios. En este sentido, la Junta Electoral, en lugar de remitir los pliegos, remitía copias compulsadas de los pliegos. Además, y a los efectos de poder concluir el proceso con la celeridad que marca la Ley, se acordó que la remisión del certificado emitido por los ayuntamientos se realizase en el plazo máximo de 15 días hábiles desde la recepción del pliego.

Subsidiariamente, la Junta Electoral previó que, si existiese causa justificada para no cursar la certificación en el plazo indicado, el ayuntamiento lo comunicará a la Presidencia de la Junta Electoral, que dispondrá lo procedente, recabando, en su caso, información de otras Administraciones Públicas.

Además, en su acuerdo, la Junta Electoral contemplaba que, si el volumen de firmas lo justifica, a criterio del ayuntamiento podrá proceder al recuento por muestreo, con las garantías fijadas en el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de mayo de 2012, debiendo indicar expresamente esta circunstancia en el certificado emitido<sup>18</sup>.

En cualquier caso, para agilizar el trámite, se aconsejó a las comisiones promotoras que en los pliegos que debían remitirse a comprobación de los ayuntamientos solo figurasen firmas de personas inscritas en el mismo municipio, aunque ello implicase que el pliego no se agotase o que incluso, como ha ocurrido, solo tenga un par de firmas.

En este caso, la experiencia ha sido muy poco eficiente. Una cantidad significativa de ayuntamientos no contestaron el requerimiento de la Junta Electoral; en otros casos, la contestación fue muy tardía. Con todo y con ello, la realidad es que las propias comisiones promotoras han sido conscientes de lo complejo de este proceso y de lo arriesgado, por lo que el número de firmas presentadas de esta clase es muy marginal (por debajo del 3% del total de las firmas recogidas).

### b) Comprobación por muestreo

Respecto a la comprobación de las firmas, la Junta Electoral ha permitido que la Oficina del Censo Electoral la realice mediante muestreo, es decir, sin comprobar la totalidad de las firmas, sino solo una pequeña muestra, a partir de la cual se extrapola el resultado al conjunto de las firmas. Esta operación de verificación aleatoria –que, como se ha visto, eventualmente se puede realizar por los ayuntamientos– se autoriza por la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana<sup>19</sup> –aunque no está expresamente prevista por la Ley– a partir del acuerdo de la Junta Electoral

18 En la práctica no se ha recurrido en ningún caso a la comprobación por muestreo de este tipo de firmas. Sobre todo, porque en los casos en los que se ha presentado firmas, son muy escasas –llegando incluso a una por municipio y en el caso de más firmas, se alcanzaron las 279–.

19 La Junta Electoral de la Comunitat Valenciana ha fijado un plazo de un mes desde la finalización del plazo de recogida de firmas para el desarrollo de esta operación de comprobación por parte de la Oficina del Censo Electoral; no obstante, con motivo de las elecciones generales de 2023, se autorizó expresamente la ampliación de este plazo al coincidir el proceso de comprobación de las firmas de una ILP con los procesos derivados de la convocatoria de las elecciones.

Central que establece las condiciones de su realización en el caso de las ILP presentadas ante el Congreso de los Diputados. Las condiciones y requisitos se encuentran en el acuerdo de 10 de mayo de 2012, de la Junta Electoral Central<sup>20</sup>.

### **c) La complejidad de la articulación de un sistema de recogida de firmas electrónicas**

El otro punto especialmente conflictivo en lo que atañe a la recogida de firmas es la recogida de firmas electrónicas. Este punto fue objeto específico de un informe de la Asesoría Jurídica<sup>21</sup>.

La regulación en la Ley se limita a lo dispuesto en el artículo 9.6<sup>22</sup> y en la disposición adicional primera<sup>23</sup>. El sistema que prevé la Ley, por tanto, consiste en una facultad de la comisión promotora de comunicar a la Junta Electoral la intención de recoger firmas por un procedimiento electrónico, para que ésta fije las condiciones técnicas y de desarrollo del proceso que, en todo caso, se realizará a través de la web de Les Corts Valencianes, en un apartado específico. De ello se sigue que corresponde a la Cámara la creación, puesta a disposición y mantenimiento del correspondiente sistema de recogida de firmas.

Respecto al proceso de verificación de firmas electrónicas, la Junta Electoral Central adoptó el Acuerdo de 10 de mayo de 2012, sobre el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular<sup>24</sup>, en el que se consignan los requisitos técnicos y demás elementos para que la Oficina del Censo Electoral pueda desarrollar el proceso de verificación de las firmas realizadas por medios electrónicos. Sin embargo, mientras que en la legislación estatal corresponde a las comisiones promotoras poner a disposición de los ciudadanos la plataforma de recogida de firmas, en el caso de la ley valenciana esta obligación se residencia en Les Corts Valencianes.

Hasta la fecha, el desarrollo o la adquisición de una plataforma con esta finalidad no ha sido aprobada por la Mesa de la Cámara, motivo por el que, de manera sistemática, en los acuerdos de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana en los que se han fijado las condiciones de recogida de firmas, se ha incluido el siguiente apartado: “Mientras no se habilite por Les Corts Valencianes el sistema de recogida de firma mediante firma electrónica al que se refiere el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, no serán admisibles firmas de esta naturaleza. Si durante el plazo de recogida de firmas se habilite el referido sistema, la comisión promotora podrá instar una prórroga del plazo en los términos previstos en el artículo 8.5 de la Ley”. En consecuencia, esta posibilidad de recogida de firmas no está habilitada en este momento.

### **d) Otras incidencias planteadas en los procesos de recogida de firmas**

El proceso de recogida de firmas en la nueva Ley plantea otros problemas que, lejos de facilitar el ejercicio de la ILP, han generado algunas dificultades tanto a los promotores

---

20 BOE núm. 67, de 19 de mayo de 2012.

21 Informe de la Asesoría Jurídica de 26 de julio de 2017, firmado por el letrado Javier Guillem Carrau.

22 “Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica, de conformidad con la normativa aplicable en la materia. En tal caso, esta circunstancia deberá comunicarse también a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana para que adopte las medidas pertinentes, al efecto de garantizar el desarrollo transparente del proceso”.

23 “1. La web oficial de Les Corts creará un apartado específico para las iniciativas legislativas ciudadanas, [...] 2. Esta web contendrá [...], servirá para recoger firmas mediante firma electrónica [...]”.

24 BOE de 19 de mayo de 2012.

como a la propia Junta Electoral. Sin ánimo de exhaustividad, se señalan algunos. En primer lugar, como en la Ley orgánica, el plazo de recogida de firmas empieza su cómputo en el momento en el que la comisión promotora recibe la comunicación de la Junta Electoral de la admisión a trámite de la iniciativa. Es decir, el tiempo invertido en la elaboración de los pliegos, en su sellado y en su numeración cuenta como parte del período de recogida de firmas. El plazo se fija en 8 meses que cuentan, como se ha dicho, desde el día siguiente al de la recepción por la comisión promotora de la comunicación de la Junta Electoral de la tramitación de iniciativa.

Este plazo se ha visto alterado en algunos casos. El caso más destacado lo vivimos en la ILP de una proposición de ley de libertad de elección de lengua, cuya tramitación por la Junta Electoral tuvo lugar apenas unos días antes de la declaración del estado de alarma por la Covid-19, en marzo de 2020. Como consecuencia de ello, la Mesa de Les Corts Valencianes –que es a quien la Ley, de manera bastante incoherente, concede la facultad para resolver sobre la ampliación del plazo de los ocho meses previa solicitud de la comisión promotora (art. 8.6)–, decidió ampliar el plazo. Esta ampliación, según se señaló por la Asesoría Jurídica a raíz de la segunda solicitud de ampliación del plazo de recogida de firmas de la ILP para la gratuidad de los productos del período<sup>25</sup>, tiene naturaleza limitada y rogada, siendo el elemento determinante de la concesión la apreciación por la Mesa de la adecuada justificación de la petición de ampliación realizada por la comisión promotora.

En este sentido, la Ley valenciana, en contraste con la Ley orgánica estatal, no exige que la causa de la ampliación sea una “causa mayor” y, por ende, la Asesoría Jurídica, en el citado informe, concluye que en el régimen jurídico de la Ley 10/2017 “no es necesario que en la causa alegada se dé la imprevisibilidad o la inevitabilidad que el Tribunal Constitucional [ATC 140/1992] atribuye a la legislación estatal. Por lo tanto, a la Mesa de Les Corts Valencianes no le corresponde estrictamente un juicio de previsibilidad o inevitabilidad de la causa alegada, sino sencillamente, observar la concurrencia de la causa y la existencia de un vínculo entre la causa y la eventual dificultad para llevar a cabo el proceso de recogida de firmas”.

Desde este planteamiento, la Mesa ha dado por buenas las solicitudes de ampliación basadas en la existencia de restricciones impuestas por los poderes públicos como consecuencia de la Covid-19 pero, sin embargo, rechazó la ampliación solicitada respecto de la ILP de modificación de la ley de plurilingüismo que se justificaba en la coincidencia con las vacaciones escolares que dificultaban la recogida de firmas entre los miembros de la comunidad universitaria. La decisión de la Mesa en este punto tiene un elevado grado de discrecionalidad, pues se limita a valorar la justificación alegada por la comisión promotora.

Otras cuestiones que han incidido en la recogida de firmas han sido la exigencia de que el texto de la iniciativa esté al alcance de la ciudadanía en las dos lenguas oficiales para garantizar sus derechos lingüísticos (artículo 9.2)<sup>26</sup>, así como la regulación de los fedatarios especiales que autentican las firmas durante el proceso de recogida, que deben ser acreditados en acto público (art. 10.2) ante el secretario de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana<sup>27</sup>.

25 Informe de la Asesoría Jurídica de 20 de enero de 2022, firmado por el letrado Ferran García Mengual.

26 Esta opción se ha resuelto mediante la incorporación a los pliegos de una dirección web en la que figura el texto en la lengua cooficial distinta a aquella en la que el texto está redactado.

27 Se trata de una rigidez que provoca pequeños retrasos e incomodidades para los fedatarios y comisiones promotoras, y tratándose de un acto de juramento o promesa el legislador podría haber previsto un procedimiento más flexible como que se hubiera podido realizar ante fedatarios públicos acreditados.

Una vez recogidas y validadas las firmas, la iniciativa entra en la tramitación parlamentaria, si bien, en este punto, la Ley omite la habilitación a la Junta Electoral para ordenar la destrucción de los pliegos como preveía el régimen jurídico anterior, sin prever, por otra parte, un procedimiento de devolución y destrucción por parte de la comisión promotora.

### 2.3. La tramitación parlamentaria

El principal problema que se planteó, una vez que la primera de las iniciativas legislativas populares superó el proceso de recogida de firmas, en este caso, la iniciativa que promovía una proposición de ley de gratuidad de productos del período, fue qué tramitación parlamentaria debía seguir.

No fue un problema sobrevenido, ni mucho menos. Ya la propia disposición adicional segunda de la Ley 10/2017 establecía un deber de adaptación del Reglamento de Les Corts a “las previsiones de esta ley en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor”, sin que ningún grupo plantease esta adaptación hasta el año 2022, lo que situó el debate entre la prevalencia de la Ley o del Reglamento a la hora de disponer la tramitación de las ILP.

En relación con esta cuestión, la Asesoría Jurídica emitió informe entre cuyas conclusiones se afirmaba que “si existiera una evidente contradicción entre una Ley y el Reglamento parlamentario en una materia que quede bajo el manto de la reserva reglamentaria, entiendo que [...] el principio de distribución de competencias haría que la vis jurídica del Reglamento parlamentario impidiera la aplicación de la Ley en aquello que fuera contraria a lo establecido en el Reglamento de la Cámara”<sup>28</sup>. Posteriormente, en un extenso informe, el 11 de marzo de 2022, la Asesoría Jurídica planteó a la Mesa diferentes posibilidades para salvar la evidente incompatibilidad entre la regulación de la Ley 10/2017 y el Reglamento de Les Corts<sup>29</sup>.

En la práctica, la Mesa siguiendo lo dispuesto en estos informes, aplicó lo previsto en la Ley en la parte que no era incompatible con el Reglamento; así, tras la admisión del certificado del recuento de firmas de la Junta Electoral, procedió a admitir a trámite las iniciativas, ordenar la publicación en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes*, y remitirlas a la comisión legislativa competente en razón de la materia “a los efectos de la aplicación, en su caso, del artículo 130.3 del Reglamento de Les Corts Valencianes”, que en su momento contemplaba la posibilidad de que con carácter previo a la toma en consideración por el Pleno, la comisión promotora presentase en Comisión la iniciativa.

Esta tramitación permitía, asimismo, recabar el criterio del Consell respecto a la iniciativa y, desde luego, como se demostró, no condicionaba *a priori* la tramitación parlamentaria en la medida en que mientras no se incluyese el asunto en el orden del día de la comisión correspondiente no se producía una tramitación distinta a la prevista por la Ley, tal y como se solicitó por la comisión promotora de una de las ILP<sup>30</sup>.

---

28 Informe de la Asesoría Jurídica de 19 de mayo de 2021, firmado por el letrado Joaquín J. Marco Marco.

29 Informe de la Asesoría Jurídica de 11/3/2022, firmado por el letrado Joaquín J. Marco Marco.

30 Al respecto, la Asesoría Jurídica informó: «Se solicita expresamente la paralización de los plazos de la tramitación, lo que carece de fundamento en la Ley o en el Reglamento. Actualmente el único plazo en curso es el de emisión del criterio del Consell, que concluirá el próximo 16 de mayo. Este plazo es idéntico en la Ley 10/2017 (art. 15.2) y en el Reglamento de las Corts Valencianes (art. 129). No existen, en la tramitación reglamentaria otros plazos hasta la toma

Cumplido el trámite del criterio del Consell, las iniciativas quedaron en situación de disponibles para ser sustanciadas ante la comisión competente a los solos efectos de la presentación de la iniciativa, si bien, como se ha dicho, no se llegó a sustanciar este trámite en ningún caso.

Iniciada la XI Legislatura, las iniciativas que habían quedado inconclusas en la X Legislatura se reactivaron con la correspondiente publicación en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* y, de nuevo, se remitieron a las comisiones competentes por razón de la materia. Sin embargo, la situación cambió con la aprobación de la reforma del artículo 130 del Reglamento, operada en sesión plenaria de 28 de febrero de 2024, que permitió la sustanciación del debate de toma en consideración en los términos previstos en los artículos 15 y 16 de la Ley 10/2017.

El debate de las cuatro ILP pendientes se sustanció el día 20 de marzo de 2023, en sesión plenaria. Para ello, la Mesa requirió a las comisiones promotoras, a través de su respectivo representante legal, que identificasen a dos personas (titular y suplente) que debían defender ante el pleno las respectivas iniciativas, estableciéndose un turno a favor de la iniciativa por parte de la comisión promotora, un en contra de la iniciativa –que podían solicitar los grupos parlamentarios–, ambos de 6 minutos, y turnos de fijación de posición del resto de los grupos parlamentarios y réplicas de tres minutos cada turno.

De nuevo, se detectó una laguna (o contradicción, si se quiere) en la dicción de la Ley: quien debía intervenir ante el Pleno era una persona nombrada por la comisión promotora (art. 16.1), sin exigirse que quien interviniese ante el Pleno fuera miembro de la comisión promotora –que parece lo lógico–, por lo que podía darse el caso de que el interviniente fuese alguien en quien no concurrían los requisitos de legitimación exigidos por la Ley para promover o apoyar la ILP. Y, de hecho, ocurrió que una de las personas que defendió una de las ILP no tenía los requisitos que le hubiesen permitido, no ya presentar la iniciativa, sino ni siquiera firmar válidamente su adhesión en uno de los pliegos, lo que no deja de ser un cierto contrasentido.

Para la designación de las personas que debían intervenir se tomó como válida la comunicación realizada por la persona que había sido designada *ab initio* como representante legal.

Por lo demás, para permitir el acceso al hemiciclo de los representantes de las comisiones promotoras, la Presidencia de la Cámara dictó resoluciones específicas al amparo del artículo 57 del Reglamento de la Cámara.

Finalmente, en este trámite de toma en consideración, una de las comisiones promotoras, tras el debate y con carácter previo a la votación de la iniciativa, solicitó la retirada de la iniciativa. En este caso, se aplicó lo previsto en el artículo 132 del Reglamento de Les Corts, habida cuenta de la ya apuntada preeminencia de este cuerpo sobre la Ley 10/2017, que hacía inviable la retirada una vez publicada la iniciativa y sin haber sido sustanciado el trámite del debate de enmiendas (arts. 5.7 y 16.4). En todo caso, la Mesa requirió en este caso que la retirada no fuese instada solo por el representante legal, sino por la totalidad de los miembros de la comisión promotora.

El resto de las iniciativas no alcanzaron la mayoría requerida para ser tomadas en consideración, por lo que la andadura de todas ellas finalizó en esta fase.

en consideración, en su caso, de la iniciativa por el Pleno. En consecuencia, dado que el único plazo susceptible de ser suspendido no incurre en disparidad entre los dos cuerpos legales, no parece razonable su suspensión. Informe de la Asesoría Jurídica de 11 de mayo de 2022, firmado por el letrado Ferran García Mengual.

## 2.4 La compensación de gastos

La Ley prevé la compensación de todos o parte de los gastos en los que incurra la comisión promotora en el proceso de recogida de firmas, limitándose a determinar los contornos de dicho derecho de compensación. En concreto, los artículos 18 y siguientes de la Ley 10/2017 reconocen el derecho de la comisión promotora a resarcirse con cargo al presupuesto de Les Corts de gastos hasta 18.000 euros. Asimismo, se prevé un anticipo de 3.000 euros desde el mismo momento de la presentación de la iniciativa (art. 19.2).

Con estos mimbres y sobre la base de la casuística que se ha ido produciendo, se ha articulado un procedimiento interno de gestión de esta compensación que, al mismo tiempo que atiende la voluntad del legislador de evitar el perjuicio económico de los promotores de las ILP, preserve el interés público inherente a toda gestión de recursos públicos.

En este sentido, la Mesa adoptó dos acuerdos consecutivos y complementario: el Acuerdo 1.523/X, de 8 de junio de 2021, sobre la compensación de gastos de las iniciativas legislativas populares<sup>31</sup> y el Acuerdo 1.836/X, de 9 de noviembre de 2021, sobre la determinación del procedimiento de tramitación de las subvenciones reguladas en el título IV de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts<sup>32</sup>. Junto con estos dos acuerdos, se aplican a estos expedientes el texto refundido de las normas reguladoras de la fiscalización de los gastos que tengan que financiarse con cargo al presupuesto de Les Corts Valencianes, aprobado por el Acuerdo 2.894/IX, de 8 de octubre de 2018, de la Mesa de les Corts Valencianes<sup>33</sup> y las bases de ejecución presupuestaria que anualmente aprueba la cámara.

En la articulación de este procedimiento, se ha caracterizado la compensación como una subvención de concesión *ex lege*, según se prevé en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

A partir de esta naturaleza, se exige un procedimiento que pasa por los siguientes pasos:

- 1) Solicitud de la comisión promotora.
- 2) Informe jurídico del Servicio de Asuntos Parlamentarios.
- 3) Aprobación de la concesión de la subvención, por acuerdo de la Mesa.
- 4) Aportación, si no se ha hecho antes, por la comisión promotora de la justificación del gasto que se pretende compensar.
- 5) Revisión y certificación de la cuenta de gastos por el Servicio de Asuntos Parlamentarios.
- 6) Alegaciones, en su caso de la comisión promotora.
- 7) Ordenación del pago por la Presidencia de la cámara.

En este proceso emite informe la intervención de Les Corts tanto respecto al acuerdo de la Mesa de concesión de la subvención como respecto a la ordenación del pago.

Asimismo, constan todos los informes que para la concesión de subvenciones exigen las normas internas de Les Corts, la Ley General Tributaria y la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

---

31 BOCV n.º 174/X, de 16.6.2021.

32 BOCV n.º 205/X, de 17.11.2021.

33 BOCV n.º 2/X, de 27.5.2019.

La normativa interna de Les Corts Valencianes ha configurado como pieza esencial del proceso que las facturas se emitan a nombre de los miembros de la comisión promotora –garantía y vínculo del efectivo destino del gasto–, exigiéndose además la prestación de una declaración responsable<sup>34</sup> de la efectividad y exclusividad del destino del gasto al proceso de recogida de firmas de la ILP.

De las cuatro iniciativas que alcanzaron la posibilidad de solicitar la compensación, tres de ellas recurrieron a la posibilidad prevista en el apartado tercero del Acuerdo de la Mesa 1.523/XI de que la comisión promotora delegase en una entidad jurídicamente constituida la asunción de los gastos y, por tanto, que ésta asumiese la condición de beneficiaria de la subvención; de esta manera, al gestionarse el gasto por una entidad con criterios profesionales y normalmente habituadas a la gestión de subvenciones, las operaciones de control y fiscalización son más eficientes, entre otras cuestiones, porque estas entidades (sindicatos, asociaciones) están también sometidas a controles externos. En estos casos, se exige que se aporten documentos acreditativos del encargo, tanto por parte de la comisión promotora como por parte de la entidad encargada, de manera que quede clara la trazabilidad de la responsabilidad del gasto y, sobre todo, de la efectividad del gasto y que este no se destina a otra finalidad distinta de la de recogida de firmas de la ILP.

En cuanto al anticipo de hasta 3.000 euros, el Acuerdo 1.523/XI dispone que se podrá solicitar con cargo a la subvención, si bien la regulación más concreta del anticipo está contenida en el Acuerdo 1.836/XI. En esencia, el procedimiento, al que no se le fija un plazo determinado, se circunscribe a la petición del anticipo que podrá solicitarse de una sola vez por el importe máximo o de manera sucesiva, pero siempre con importes mínimos de 500 euros. Esta solicitud exigirá la justificación del gasto antes de su efectivo abono y, se prevé de manera expresa, la posibilidad de instruir el correspondiente expediente de reintegro en el supuesto que la comisión promotora no alcanzase a recoger las 10.000 firmas requeridas en el plazo establecido.

La experiencia de la aplicación del régimen jurídico de la compensación pone de relieve una serie de aspectos que justifican una reflexión sobre si la opción del legislador de 2017 fue la más acertada. En primer lugar, si tratándose de la utilización de recursos públicos, es suficiente una regulación tan escasa y tan poco garantista, lo que contrasta con otros cuerpos legales del momento; baste contrastar a estos efectos cualquier convocatoria de subvenciones en el ámbito universitario de cualquier administración. Asimismo, si disponiendo de una regulación tan escueta, no hubiera sido más razonable, como hace la Ley orgánica, atribuir la gestión y concesión de estas compensaciones a la Administración del Consell, con más infraestructura y medios para la ejecución de este tipo de procedimientos. Al fin y al cabo, se trata de la transferencia de recursos públicos del sector público a manos privadas, y aunque en su conjunto no supongan, hasta la fecha, cifras especialmente elevadas, el potencial mientras no se modifique la legislación es muy alto, por lo que se deberían extremar las garantías.

34 Nótese que, en este caso, la administración no puede comprobar que el gasto se ha realizado efectivamente en algunos casos –por ejemplo, los desplazamientos o las cuñas de radio–, por ello la declaración responsable del representante legal es determinante junto con las facturas, los justificantes de pago y las fotografías, que se aporten.

#### IV. Reflexión final

Tal y como se ha expuesto, la Ley 10/2017 supuso una sensible relajación de las exigencias para la tramitación de iniciativas legislativas populares ante Les Corts respecto a lo que se regulaba en la Ley 5/1993. Esa regulación más laxa (ampliación de legitimados activos, reducción del número de firmas, ampliación de plazos para su recogida y mayor generosidad en la compensación de gastos) ha incrementado la presentación de iniciativas legislativas populares, pero no su éxito. Además, por otra parte, la problemática ocasionada por los cambios normativos ha sido evidente y ha generado muchas inseguridades, tanto en quienes han intentado ejercer un derecho que la ley ha convertido en una carrera de obstáculos, como en la propia administración parlamentaria, que ha tenido que adoptar soluciones, la mayoría de las veces, una vez surgida la necesidad de dar respuesta, bien a una laguna del legislador, bien a una previsión legislativa incongruente con el resto del ordenamiento jurídico. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, transcurridos 7 años de su entrada vigor, la valoración del texto legislativo no puede ser positiva.

#### Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (2000). Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español. En Trujillo, López Guerra y González-Trevijano (dirs.). *La experiencia constitucional* (pp. 67-96). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Biglino Campos, P. (1985). La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 289-307.
- Camps, F. (1997). *Iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Mediterrània.
- Casado Pallarés, J. M. (1928). *La iniciativa, el referéndum y el recall*. Madrid: Imprenta de Archivos.
- Contreras Casado, M. (1997). Parlamento y participación directa de los ciudadanos. *Anuario Jurídico de la Rioja*, 3, 217-232.
- Kelsen, H. (1934). *Esencias y valor de la democracia*. Barcelona-Buenos Aires: Labor.
- Marco Marco, J. J. (2008). *La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana*. Valencia: Corts Valencianes.
- Menéndez Menéndez, A. (1987). La iniciativa legislativa popular. *En Las Cortes Generales. IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales* (pp. 1721-1738). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Tudela Aranda, J. (2002). Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías. *En Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid* (pp. 97-116). Madrid: Asamblea de Madrid.
- VV. AA. (2017-2022). Informes de la Asesoría Jurídica de les Corts Valencianes. [www.cortsvalecianes.es](http://www.cortsvalecianes.es)