

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

7323 *Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular.*

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Cataluña ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 65 del Estatuto de autonomía de Cataluña, promulgo la siguiente Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular.

PREÁMBULO

En la actualidad, tanto la comunidad jurídica como la política reconocen la iniciativa legislativa popular como un mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa, entendiéndolo por ello la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar e instar la discusión, con la posibilidad de que de ello se derive la aprobación de una ley.

La iniciativa legislativa popular es un valor añadido al sistema de democracia parlamentaria, ya que la complementa y la hace más rica, puesto que permite que determinadas demandas sociales que, por las razones que sea, no quedan recogidas en la agenda política puedan llegar al Parlamento, puedan ser discutidas y, en última instancia, aprobadas.

Desde hace años, los estudios sobre democracia y crisis de representación tendían a subestimar la democracia directa. Sin embargo, en los últimos tiempos y, especialmente, desde el surgimiento del fenómeno llamado *movimiento 15-M*, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que las instituciones políticas evolucionen hacia nuevos mecanismos de participación si no quieren caer en el descrédito absoluto ante los ciudadanos. La expresión de la soberanía popular mediante la representación exclusiva de los partidos políticos, sin buscar alternativas fuera de este marco a la crisis de representación, es un modelo agotado.

Pese a que en los últimos tiempos esta necesidad de investigación de nuevos modelos es más incisiva, en varias ocasiones los diferentes grupos políticos ya han manifestado su voluntad de acercar más la acción política a los ciudadanos. Una de estas ocasiones fue cuando se impulsó y aprobó la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular, y posteriormente, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, que recogía toda la experiencia acumulada durante la vigencia de la Ley 2/1995 y las manifestaciones hechas por las entidades impulsoras, que durante aquellos años fueron haciendo aportaciones que permitieron una mejora legislativa sustancial.

Así pues, desde el año 1995 han sido veintiséis las iniciativas legislativas populares que el Parlamento de Cataluña ha tramitado. Cuando la iniciativa legislativa popular es aceptada a trámite por el órgano legislativo, se abre un plazo para presentar enmiendas a la totalidad. Estas enmiendas a la totalidad significan el posicionamiento técnico-político respecto a la oportunidad o no de tramitar la iniciativa. Una vez finalizado este plazo, la iniciativa legislativa popular queda pendiente de ser debatida en sesión plenaria.

Según el artículo 72 del Reglamento del Parlamento, el orden del día del Pleno es fijado por el presidente del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces. Es decir, son estas dos instituciones las que determinan la inclusión de los asuntos en el orden del día de las sesiones plenarios.

Por lo tanto, cuando se produce la comunicación de la comprobación y el recuento de las firmas, y la Mesa del Parlamento acepta a trámite la iniciativa y la publica en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, la titularidad de la iniciativa pasa a ser de la cámara. Desde ese momento, la comisión promotora pierde el control sobre ella y, por consiguiente, son el presidente y la Junta de Portavoces quienes deciden la conveniencia o no de debatir la iniciativa en el Pleno. Es decir, los promotores de la iniciativa quedan a la expectativa de los criterios de oportunidad de los órganos de gobierno parlamentarios, a diferencia de lo que puede suceder en las proposiciones de ley, ya que, tal y como determina el artículo 27 del Reglamento del Parlamento, la Junta de Portavoces está constituida por los portavoces de los grupos parlamentarios, y son estos quienes, en virtud del artículo 72 del Reglamento, fijan el orden del día del Pleno. Por lo tanto, es el propio portavoz del grupo quien puede dar traslado al presidente y al resto de la Junta de la necesidad o el interés del colectivo que representa sobre la inclusión de un determinado asunto en la siguiente sesión plenaria, hecho que no se produce en el caso de la iniciativa legislativa popular, que se halla desprovista de representación ante estos órganos decisorios.

Con la presente ley se intenta dar un paso más allá demostrando que la participación ciudadana es una pieza clave en el funcionamiento del sistema democrático y que el Parlamento de Cataluña cree en este papel decisivo que tiene el ciudadano. Por ello se propone incluir la necesidad de fijar un plazo de cuatro meses, para que las iniciativas legislativas, una vez hayan finalizado los trámites parlamentarios pertinentes, sean incluidas automáticamente en el orden del día de la sesión plenaria y, de esta forma, no se deje su inclusión al arbitrio de los órganos de gobierno del Parlamento.

Por otra parte, la experiencia de tramitación de las iniciativas legislativas populares también pone de relieve la necesidad de reforzar la intervención de los promotores en el debate de totalidad, como también en la tramitación posterior de las iniciativas que superen este debate. Por ello, la presente ley reconoce a los promotores nuevas facultades de actuación e intervención, especialmente en el trabajo de las comisiones legislativas.

Otro aspecto que es importante aclarar al efecto de la tramitación de las iniciativas legislativas populares es el de la eventual afectación del presupuesto vigente en el momento de su tramitación. Para evitar que eso pueda impedir la tramitación de la iniciativa, se propone la inclusión de un mecanismo automático para diferir la entrada en vigor de la ley al siguiente ejercicio presupuestario.

Otra novedad destacable de la Ley es que extiende la función de asesoramiento que los servicios jurídicos del Parlamento ya ejercían respecto a las comisiones promotoras a todas las fases de la tramitación de la iniciativa, y no solo a la fase de presentación, como actualmente establece la ley.

Finalmente, cabe destacar el hecho de que sea el Parlamento el que dicte, en el plazo de seis meses a contar de la publicación de la presente ley, las instrucciones pertinentes para garantizar la aplicación de la firma electrónica en la presentación de las iniciativas populares. Con el cumplimiento de este requisito, se facilita notablemente el ejercicio de este derecho de participación ciudadana.

La presente ley consta de cuatro artículos, una disposición transitoria y una disposición final. Los cuatro artículos modifican el artículo 14 y la disposición adicional primera de la Ley de la iniciativa legislativa popular y añaden dos disposiciones adicionales y una disposición final.

Artículo 1. *Modificación del artículo 14 de la Ley 1/2006.*

Se modifica el artículo 14 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, que queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 14. *Tramitación de la proposición de ley.*

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 período 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.

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.»

Artículo 2. *Modificación de la disposición adicional primera de la Ley 1/2006.*

Se modifica la disposición adicional primera de la Ley 1/2006, que queda redactada del siguiente modo:

«Primera. Firma electrónica en la presentación de la iniciativa.

El Parlamento, para facilitar la firma electrónica en la presentación de la iniciativa legislativa popular, debe dictar las instrucciones pertinentes para

garantizar la eficacia y seguridad de este medio telemático en el plazo de seis meses a contar de la publicación de la presente ley.»

Artículo 3. Adición de dos disposiciones adicionales a la Ley 1/2006.

Se añaden dos disposiciones adicionales, la tercera y la cuarta, a la Ley 1/2006, con el siguiente texto:

«Tercera. Afectación presupuestaria.

1. Si la proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos con relación al presupuesto vigente en el momento de su tramitación parlamentaria, la ley resultante de la iniciativa legislativa popular no puede entrar en vigor, en la parte que comporte dicha afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente o, si procede, hasta otro posterior, si así lo determina la propia proposición de ley.

2. A los efectos de lo establecido por el apartado 1, la Mesa del Parlamento ha de enviar la iniciativa legislativa popular al Gobierno para que se posicione sobre sus efectos económicos en el plazo de ocho días.

3. Si el Gobierno considera que se produce afectación presupuestaria, la Mesa del Parlamento ha de admitir a trámite la proposición de ley en los términos establecidos por el apartado 1. Si el Gobierno no se pronuncia en el plazo de ocho días, el silencio se entiende en el sentido de que no existe afectación presupuestaria.

Cuarta. Criterios para el cómputo del plazo para la celebración del debate de totalidad.

1. Si el plazo a que se refiere el artículo 14.2 finaliza entre períodos ordinarios de sesiones, el debate de totalidad debe ser incluido en el orden del día del primer pleno ordinario del siguiente período de sesiones.

2. Si el plazo a que se refiere el artículo 14.2 finaliza cuando el Parlamento está disuelto, se rehabilita automáticamente un nuevo plazo de dos meses, a contar del día siguiente a la constitución del nuevo Parlamento. En este caso, la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, debe abrir un nuevo plazo de presentación de enmiendas a la totalidad.»

Artículo 4. Adición de una disposición final a la Ley 1/2006.

Se añade una nueva disposición final primera a la Ley 1/2006. Las antiguas disposiciones finales primera y segunda pasan a ser, respectivamente, la disposición final segunda y la disposición final tercera. La nueva disposición final primera tiene el siguiente texto:

«Primera. Modificación del Reglamento del Parlamento.

De acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria, el Parlamento debe hacer las modificaciones necesarias en su Reglamento para que la tramitación de las iniciativas legislativas populares se haga de acuerdo con lo establecido por la presente ley. También debe adoptar las medidas necesarias para difundir el contenido de las iniciativas legislativas populares y para promover la participación ciudadana durante su tramitación parlamentaria.»

Disposición transitoria. *Plazo para la sustanciación de las iniciativas legislativas populares que están en trámite en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley.*

1. Las iniciativas legislativas populares que estén en disposición de ser objeto de un debate de totalidad en el Pleno del Parlamento en el momento de la entrada en vigor de la presente ley deben sustanciarse en el plazo de seis meses a contar del día siguiente a su entrada en vigor. A las iniciativas que ya hayan superado el debate de totalidad, se les aplicará lo establecido por la presente ley de acuerdo con su estado de tramitación.

2. En el cómputo del plazo a que se refiere el apartado 1 solo se tienen en cuenta los períodos ordinarios de sesiones.

Disposición final. *Entrada en vigor.*

La presente ley entra en vigor al día siguiente a su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley cooperen en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a los que corresponda la hagan cumplir.

Palacio de la Generalidad, 25 de junio de 2014.–El Presidente de la Generalidad de Cataluña, Artur Mas i Gavarró.

(Publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 6652, de 27 de junio de 2014)