



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

II LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

4 de Julio de 1983

Núm. 48-I

PROYECTO DE LEY

Reguladora de la iniciativa legislativa popular (Orgánica).

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha acordado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento de la Cámara, remitir a la Comisión Constitucional y publicar en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES el proyecto de Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Los señores Diputados y los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de quince días hábiles que expira el 17 de septiembre para presentar enmiendas al citado proyecto de Ley, cuyo texto se inserta a continuación.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de junio de 1983.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Luis María Cazorla Prieto**.

PROYECTO DE LEY ORGANICA REGULADORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Exposición de motivos

La Constitución conforma al régimen político español como una Monarquía parlamentaria y, por consiguiente, como una democracia representativa. La participación popular en el Gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos

de gobierno, que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales.

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

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

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronun-

ciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante Ley Orgánica, la forma concreta de ejercicio de la iniciativa popular. Se hacía preciso, pues, responder al mandato constitucional y proceder a la elaboración de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular.

La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías. Así, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular no sólo las materias que lo están expresamente por obra del artículo 87.3, de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado.

La puesta en marcha del procedimiento exige, al objeto de evitar eventuales vaguedades, dispersiones o contradicciones internas, la presentación de un texto articulado dotado de unidad sustantiva, texto que debe ser presentado por una Comisión Promotora. Se establece, con el fin de evitar gastos y esfuerzos inútiles, un examen de admisibilidad del texto, que corre a cargo de la Mesa del Congreso, contra cuya decisión al respecto puede la Comisión promotora entablar recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Se asegura, de esta forma, y antes de que se realice gasto o esfuerzo alguno, la plena certeza de que el texto goza de la necesaria pulcritud técnica y de la precisa adecuación a la Constitución. De ahí que los parámetros del juicio de admisibilidad sean, además de la ya citada unidad sustantiva del texto articulado y de la lógica adecuación de la materia objeto de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, la no existencia de un proyecto o proposición de Ley en tramitación parlamentaria o de un mandato legislativo en vigor: lo primero, porque haría inútil la iniciativa; lo segundo, por cuanto, además de concurrir la misma inutilidad, supondría la yuxtaposición de la iniciativa al mandato conferido al ejecutivo por los representantes populares.

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de la recogida de las 500.000 firmas constitucionalmente exigidas, para lo que se establece un plazo máximo de seis meses, pues resulta evidente la inconveniencia de que el proceso quede abierto con carácter indefinido. La garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de las firmas se encomienda a la Junta Electoral Central, auxiliada por las Juntas provinciales. Ello se debe a la relativa similitud entre el proceso electoral y el de recogida de firmas y cómputo de las mismas, así como

a la infraestructura, que abarca la totalidad del territorio español, de que disponen las Juntas Electorales. La inscripción del firmante en el Censo Electoral, que debe demostrarse acompañando certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan en el proceso electoral, como son, por ejemplo, acreditar la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano. A los firmantes, por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión promotora que añada, a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria, con la particularidad de que, al ser la iniciativa popular, por mandato constitucional, perfecta, no cabe la toma de consideración por el Congreso, aunque sí enmiendas a la totalidad, al igual que sucede con los proyectos de Ley presentados por el Gobierno. Cabe señalar, igualmente, que el decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso que es resultado de la disolución de las Cámaras, no afecta, por razones obvias, a la iniciativa popular ya en tramitación parlamentaria, aunque es posible reiniciar ésta si las Cámaras así lo acuerdan.

Por último, se establece una compensación estatal por los gastos realizados, siempre y cuando se alcance el número de firmas exigidas para que prospere la iniciativa. Se pretende, con ello, evitar que resulte oneroso el ejercicio de una forma de participación en la vida pública reconocida en la Constitución.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Justicia, el Consejo de Ministros en su reunión del día 23 de junio de 1983, acordó remitir a las Cortes Generales el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.º Objeto de la presente Ley Orgánica

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

Artículo 2.º Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular

Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas.
2. Las de naturaleza tributaria.

3. Las de carácter internacional.
4. Las referentes a la prerrogativa de gracia.
5. Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución.

Artículo 3.º Requisitos de la iniciativa popular

La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley articuladas y motivadas, suscritas por las firmas de, al menos, 500.000 electores.

Artículo 4.º Iniciación del procedimiento

El procedimiento se iniciará presentando ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, y durante los períodos de sesiones parlamentarias.

1. El texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.
2. La relación de los miembros componentes de la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de sus datos personales.

La Mesa, en el plazo de un mes, admitirá la iniciativa o procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º

Artículo 5.º Causas de inadmisión de la iniciativa

1. La Mesa del Congreso declarará la inadmisión de la proposición:

- a) Cuando no se cumplimenten todos los requisitos exigidos en el artículo anterior.
- b) Cuando el texto carezca de unidad sustantiva o de alguno de los requisitos exigidos en la presente Ley Orgánica.
- c) Cuando verse sobre cuestiones objeto de un proyecto o proposición de Ley en tramitación parlamentaria, o sobre las que el Congreso o el Senado hubieren aprobado una proposición no de Ley que constituyere un mandato legislativo en vigor.
- d) Cuando sea reproducción de otra proposición igual o análoga presentada durante la Legislatura en curso.
- e) Cuando estime que la proposición de Ley tiene por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular.

2. Si la iniciativa presentase defectos subsanables, la Mesa del Congreso lo hará saber a la Comisión Promotora.

Artículo 6.º Amparo ante el Tribunal Constitucional

1. La Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional, contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, re-

curso de amparo que se tramitará según lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2. Si el tribunal decide que la proposición no incurre en ninguna de las causas de inadmisión previstas en el número 1 del artículo 5.º, seguirá su curso el correspondiente procedimiento. En otro caso, la tramitación no podrá proseguir.

3. El Tribunal podrá también decidir que la irregularidad afecta a determinados preceptos. En este caso, la Mesa del Congreso convocará a los promotores a fin de que éstos manifiesten si mantienen la iniciativa una vez efectuadas las modificaciones correspondientes.

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

1. Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.

2. La Junta Electoral Central notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.

3. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar, con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la notificación prevista en el número anterior. Agotado dicho plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas requeridas, caducará la iniciativa.

Artículo 8.º Folios para las firmas

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

2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada folio, se acompañará en folios aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose de acuerdo con lo dispuesto en el número siguiente.

3. Recibidos los folios por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora.

Artículo 9.º Autenticación de las firmas

1. Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

2. La firma deberá ser autenticada por un Notario o Secretario del Juzgado de Paz o de Primera Instancia en cuya circunscripción esté comprendido el municipio en

cuyo Censo Electoral se halle inscrito el firmante, o bien, por el Secretario Municipal correspondiente.

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

Artículo 10. Fedatarios especiales

Sin perjuicio de lo indicado en el artículo anterior, las firmas podrán también ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora.

Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley.

Los fedatarios especiales incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley.

Artículo 11. Remisión de los folios a las Juntas Electorales provinciales y papel auxiliar de las mismas

Los folios que contengan las firmas recogidas, a cada uno de los cuales se acompañará certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral, serán enviados a la Junta Electoral provincial para su comprobación y recuento provisional. La Junta Electoral provincial los remitirá, dentro del plazo señalado en el artículo 7.º, a la Junta Electoral Central.

La Junta Electoral Central podrá solicitar de las Juntas provinciales la ayuda necesaria para verificar la acreditación de las firmas.

La Comisión promotora podrá recabar en todo momento de las Juntas Electorales provinciales la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas.

Artículo 12. Presentación, comprobación y recuento de las firmas

Presentadas las firmas dentro del plazo estipulado en el artículo 7.º de esta Ley Orgánica ante la Junta Electoral Central, ésta procederá a su comprobación y recuento definitivos.

Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta Ley se declararán inválidas y no serán computadas.

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

Artículo 13. Tramitación parlamentaria

Recibida la certificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará que la proposición sea publicada en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, acordando su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que proceda el trámite de toma en consideración previsto en el artículo 26 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sí cabrán, sin embargo, enmiendas a la totalidad. La aprobación de una enmienda a la totalidad implicará el decaimiento de la proposición de Ley o, si la enmienda aprobada incluyese un texto alternativo, la tramitación parlamentaria de éste.

La tramitación parlamentaria será la establecida con carácter general en los Reglamentos del Congreso y del Senado, con las excepciones referidas en el apartado anterior.

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

A las proposiciones de Ley válidamente presentadas según lo dispuesto en la presente Ley Orgánica no les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en la Disposición adicional primera del Reglamento del Senado.

No obstante, las Cámaras electas podrán, una vez constituidas y por acuerdo de sus respectivas Mesas, reiniciar la tramitación parlamentaria de la proposición de Ley.

Artículo 15. Compensación estatal por los gastos realizados

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

Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de treinta millones de pesetas. Esta cantidad será revisada periódicamente por las Cortes Generales.

Artículo 16. Autorización al Gobierno

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

Disposición derogatoria

Quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo establecido en la presente Ley Orgánica.