

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

I LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

10 de abril de 1980

Núm. 77-I

PROPOSICION DE LEY

Regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Presentada por el Grupo Parlamentario Andalucista.

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Andalucista relativa a regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Con esta misma fecha se envía a la Comisión Constitucional, competente para conocer de su tramitación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de marzo de 1980.—El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Miguel Angel Arredonda Crecente, portavoz del Grupo Parlamentario Andalucista, al amparo de lo determinado en los artículos 92 y siguientes del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, formula la siguiente proposición de ley org-

gánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Exposición de motivos

La Constitución española de 1978 estableció tres sistemas de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español: ordinario, extraordinario e histórico, que se instrumentalizan, respectivamente, a través de las vías establecidas en los artículos 143, 151 y en la Disposición transitoria segunda del texto legal supremo.

De esta manera, unas comunidades han sido privilegiadas respecto de otras, contrariando así el principio esencial de igualdad que debe presidir las relaciones entre todos los ciudadanos y pueblos que constituyen España.

Como consecuencia del mandato contenido en el número 3.º del artículo 92 de la Constitución, resultaba necesario promulgar la norma legal que, con carácter de orgánica, regulase el procedimiento y las condiciones a que habrían de ajustarse las diferentes modalidades de referéndum previstas en el máximo texto legal.

La presión ejercida por la necesidad de convocar el primer referéndum pendiente —el de ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía— hizo que la norma legal correspondiente pasara vertiginosamente por las Cámaras, sin permitir una serena y meditada reflexión que, si siempre es necesaria en la labor del legislativo, lo era más en esta ocasión por tratarse de una ley de tan elevada categoría en la escala de la jerarquía normativa.

Tan inmeditada promulgación se podía haber evitado recurriendo a la técnica prevista en el artículo 86 de la Constitución, aplicable a casos como el referido de tan extraordinaria y urgente necesidad, tal y como se hizo en los supuestos de Euzkadi y Cataluña. Sin embargo, se prefirió seguir un camino que se ha demostrado como erróneo y que nos ha conducido a la crítica situación presente.

Esta premura desmesurada fue utilizada por determinados Grupos políticos, que, desoyendo las voces que solicitaban la modificación del proyecto de ley para hacerlo más compatible con la realidad social a la que debía aplicarse, así lograron imponer sus criterios partidistas sin tener en cuenta los supremos intereses de los pueblos de España y su legítima aspiración a consolidar el derecho a la autonomía establecido en el artículo 2.º de la propia Constitución.

La puesta en práctica de los preceptos contenidos en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, así como la interesada interpretación de algunos de ellos efectuada por las fuerzas en presencia en el referéndum celebrado en Andalucía, han puesto en evidencia la falta de "legitimidad real" de esta norma legal, que más que servir los fines para los que había sido creada, ha servido de obstáculo insalvable para el ejercicio de la soberanía popular consagrada en el frontispicio constitucional. Se ha producido una ruptura, difícilmente salvable, entre la legalidad formal y la legitimidad democrática. El hecho discriminatorio diseñado en la Constitución se ha consumado con la puesta en vigor de esta Ley Orgánica que regula las distintas modalida-

des de referéndum. La voluntad mayoritaria de uno de los pueblos de España se ha visto frustrada por artificios legalistas.

La realidad ha demostrado que para que exista una genuina norma jurídica y para que esa norma quede, efectivamente, implantada como tal, es menester algo más que la voluntad o el interés de uno o varios grupos políticos o sociales. Las proposiciones emanadas de los grupos que ejercen o disfrutan el poder político pueden ser mandatos imperativos, pero pueden no ser y no siempre son normas jurídicas legítimas. Para que una regla se erija en auténtica y en genuina norma jurídica es preciso que tras ella o bajo ella exista algo más. Y este algo más es lo que la legitima y lo que le da valor: es necesaria una "instancia de legitimación", instancia que está fuera de la misma norma. La validez real de la ley se encuentra en el conjunto de las creencias, de las convicciones del grupo social al cual va a aplicarse. Las normas que responden a ellas son legítimas, pues su legitimidad deriva, en definitiva, del "consensus" social, entendido como adhesión, aceptación y aquiescencia a la norma legal.

Pero, además, es necesario relacionar la idea de legitimidad de las normas legales con el problema de su "efectividad", es decir, su valor para inspirar la vida social, para guiarla o, en definitiva, para ser aplicada. La efectividad de la ley supone la disposición de los ciudadanos para acatar lo que la misma dispone, o sea, la posibilidad de la adecuación de los comportamientos individuales y sociales a lo establecido por ella. La efectividad de la ley falla cuando supera lo que se denomina las "coordenadas de obedecibilidad", y esto ocurre cuando se exige un resultado excesivo en relación con la finalidad pretendida. La inefectividad de la norma, su imposibilidad racional de aplicación, debe y tiene que provocar un nuevo ajuste de ella misma a la realidad socialmente vivida. La norma es para el hombre y no el hombre para la norma.

Los hechos ocurridos en Andalucía últimamente han evidenciado la carencia de "legitimidad" de las normas legales exis-

tentes respecto del acceso a la autonomía de las diversas comunidades diferenciadas y autoidentificadas que existen en el Estado español. Unas normas pensadas para encauzar el proceso hacia la conquista de un derecho constitucional, se han convertido en verdaderos obstáculos que impiden alcanzar la meta soñada por los sujetos de esos mismos derechos. Es necesario y urgente modificar la legalidad vigente, pero ello sólo se puede lograr mediante el acuerdo de los grupos sociales y políticos, que, a la vista de la opinión pública, debatan, serenamente, sobre los medios que permitan organizar territorialmente el Estado, puesto que es éste, el Estado, el que debe garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º de la Constitución, para así lograr un equilibrio político, económico, social y cultural, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. De aquí nuestro interés en la puesta en funcionamiento de la comisión mixta Gobierno-Parlamento que se ha solicitado en otro lugar.

Entretanto, y usando de la experiencia alcanzada, proponemos la modificación de la Ley Orgánica que regula las distintas modalidades de referéndum. La presente proposición se concreta en las siguientes motivaciones:

A) En aquellos supuestos en que la mayoría absoluta de los electores que constituyen el censo de un conjunto territorial que aspira a convertirse en Comunidad Autónoma, ratifiquen la iniciativa formulada por sus organismos representativos, la referida Comunidad debe poder constituirse, a pesar de que alguna de las provincias consultadas no haya logrado alcanzar el quórum requerido por la ley, con las provincias que, específicamente, superen los topes exigidos. Se trata de evitar que una minoría del censo impida alcanzar los objetivos deseados, inequívocamente, por la mayoría del mismo, considerado el conjunto de la zona territorial consultada.

Por otra parte, se establece en la proposición que la provincia o provincias des-

colgadas, siempre que su censo no supere el 20 por ciento del total del territorio, puedan repetir el proceso ratificador, de manera automática y una vez confirmadas las dos condiciones establecidas en la proposición: mayoría absoluta de votos afirmativos en la media total del territorio y censo inferior al 20 por ciento del total en la provincia descolgada.

De esta manera, y en un plazo de tiempo relativamente breve, la provincia que no alcanzó en la primera vuelta la mayoría absoluta, tiene la oportunidad de unirse a la Comunidad formada ya por las restantes.

B) La modificación introducida en el artículo 14 de la ley tiene dos objetivos: garantizar que la propaganda gratuita dispensada por los medios de comunicación de titularidad pública alcance a la totalidad del territorio sometido a consulta y asegurar que los grupos políticos podrán servirse de esos medios en todas y cada una de las provincias afectadas, evitando así interpretaciones como las sufridas ya, consistentes en otorgar publicidad en emisiones que no cubren suficientemente la zona consultada o sólo en las provincias en las que el grupo político tiene representación parlamentaria.

C) La introducción de una Disposición transitoria tercera pretende evitar perjuicios respecto de las iniciativas autonómicas de ratificación celebradas con anterioridad y que se han realizado en condiciones lamentables de todos conocidas.

D) La modificación de la Disposición final tercera tiende a garantizar la igualdad de condiciones materiales necesarias para la celebración del referéndum, evitando igualdades formales que se convierten en auténticas injusticias.

E) La Disposición final cuarta tiene por objeto lograr las mayores garantías en la autenticidad del proceso electoral. Sólo con unos censos reales puede conocerse la verdadera expresión de la voluntad popular.

Por todo ello presentamos la siguiente proposición de ley orgánica, modificando y añadiendo los preceptos que, a continuación, se relacionan:

“Artículo 8.º

4.º Celebrado el referéndum, la iniciativa autonómica se entenderá ratificada si se obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. En caso de no lograrse la referida mayoría en una o varias provincias, se entenderá ratificada la iniciativa sólo para las restantes, siguiéndose, respecto de las mismas, la tramitación del proceso autonómico previsto en la Constitución. En el supuesto de que en el conjunto de las provincias consultadas se hubiese obtenido un número de votos afirmativos que superase el 50 por ciento del censo electoral total y de que las provincias que no hubieran ratificado la iniciativa poseyeran un censo inferior al 20 por ciento del censo total del conjunto del territorio consultado, estas últimas podrán repetir el referéndum, en el término de seis meses, quedando aprobada la iniciativa autonómica si se alcanza la mayoría afirmativa de los votos válidos emitidos.”

“Artículo 14

1.

b) En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente ley los espacios se concederán en emisiones, en horas de gran audiencia, que cubran la totalidad del territorio afectado por la consulta, así como en publicaciones que reúnan idénticas condiciones.

En este caso serán beneficiarios los grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecte el referéndum y en la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum. El

ejercicio de este derecho, por sus beneficiarios, se entenderá referido a la totalidad del territorio afectado por la consulta electoral y no sólo a las provincias de las que se deriva la representación ostentada.”

“Disposición transitoria tercera

La presente ley será de aplicación a los supuestos de iniciativa autonómica previstos en el artículo 8.º de la misma y aun en el caso de que hubiere tenido lugar, con anterioridad a la vigencia de la misma, la celebración del referéndum prevenido en el número 3 del referido precepto legal.”

“Disposición final tercera

Por el Ministerio de Hacienda se habilitarán los créditos necesarios para la celebración de las distintas modalidades de referéndum reguladas en esta ley, en cuantía directamente proporcional a la extensión del territorio y al censo electoral afectado por la consulta a realizar.”

“Disposición final cuarta

Con anterioridad a la celebración de cualquiera de las modalidades de referéndum reguladas en la presente ley se dictarán las disposiciones pertinentes para efectuar las correcciones del censo que sean precisas, a fin de garantizar la autenticidad del proceso electoral.”

“Disposición final quinta

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Andalucía, 12 de marzo de 1980.—Miguel Angel Arredonda Crecente, portavoz del Grupo Parlamentario Andalucista.

Suscripciones y venta de ejemplares:
SUCESORES DE RIVADENEYRA, S. A.
Paseo de Onésimo Redondo, 36
Teléfono 247-23-00, Madrid (8)
Depósito legal: M. 12.500 - 1981
Imprime: RIVADENEYRA, S. A.-MADRID