



# BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

### II LEGISLATURA

Serie II:  
TEXTOS LEGISLATIVOS

10 de febrero de 1984

Núm. 94 (d)  
(Cong. Diputados. Serie A, núm. 48)

### PROYECTO DE LEY

**Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular.**

## INFORME DE LA PONENCIA

### PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del **Informe** emitido por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Constitución para estudiar el proyecto de Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Palacio del Senado, 8 de febrero de 1984.—El Presidente del Senado, **José Federico de Carvajal Pérez**.—El Secretario primero del Senado, **José Luis Rodríguez Pardo**.

La Ponencia encargada de informar el proyecto de Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, integrada por los Senadores don César Llorens Bargés, don Manuel Reigada Montoto, don José Luis Rodríguez Pardo, doña Ana María Ruiz-Tagle

Morales y doña Francisca Sauquillo Pérez del Arco, ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de Ley, así como las enmiendas presentadas al mismo y, en cumplimiento de los artículos 111 y 112 del Reglamento, tiene el honor de elevar a la Comisión de Constitución el siguiente

### INFORME

Al Preámbulo, así como a los artículos 1.º y 2.º no se han presentado enmiendas.

Al artículo 3.º se han presentado las enmiendas números 1 y 2 del Grupo Popular, siendo ambas rechazadas por mayoría.

Al artículo 4.º no se han presentado enmiendas.

Al artículo 5.º se han presentado las enmiendas números 3 y 4 del Grupo Popular. La enmienda número 3 es aceptada por unanimidad en cuanto se refiere al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5.º En el apartado b) se

acepta igualmente la enmienda por unanimidad, pero sustituyendo la mención al artículo 3.º, 2 por el artículo 3.º

El texto que propone, por tanto, la Ponencia para dicho párrafo 2, apartados a) y b), es el siguiente:

«2. Son causas de inadmisión de la proposición:

a) Que tanga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.º

b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3.º No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.»

La enmienda número 4, de adición al párrafo 2, c), es rechazada por mayoría, anunciándose no obstante por los miembros de la Ponencia el estudio de un posible texto transaccional para su examen en Comisión.

Al artículo 6.º no se han presentado enmiendas.

Al artículo 7.º ha sido presentada la enmienda número 5, del Grupo Popular, de supresión en el párrafo 3 de la referencia a la Junta Electoral Central. Esta enmienda es aceptada por unanimidad, por considerar que corrige un error material producido en anteriores trámites del procedimiento legislativo. El texto, pues, del apartado 3 del artículo 7.º que propone la Ponencia es el siguiente:

«3. El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.»

A los artículos 8.º, 9.º, 10, 11 y 12 no se han presentado enmiendas.

Al artículo 13 se ha presentado la enmienda número 6, del Grupo Popular, de adición de

un párrafo segundo, que es rechazada por mayoría, sin perjuicio de que el Grupo Popular estudie un nuevo texto de la enmienda para su presentación en el trámite de Comisión.

Al artículo 14 ha sido presentada la enmienda número 7, del Grupo Popular. Los ponentes del Grupo Socialista proponen la enmienda transaccional siguiente:

«La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.»

Esta enmienda transaccional es aprobada por unanimidad, siendo, por tanto, su texto el propuesto por la Ponencia como artículo 14 del proyecto.

Al artículo 15 no se han presentado enmiendas.

El artículo 16 tampoco ha sido objeto de enmienda. No obstante, la Ponencia considera que la disposición de autorización al Gobierno que contiene dicho artículo correspondería más bien a una Disposición adicional, proponiendo, por tanto, a la Comisión que en lugar de «artículo 16» figure «Disposición adicional».

A la Disposición derogatoria no se han presentado enmiendas.

Palacio del Senado, 8 de febrero de 1984.—  
**César Llorens Bargés, Manuel Reigada Montoto, José Luis Rodríguez Pardo, Ana María Ruiz-Tagle Morales y Francisca Sauquillo Pérez del Arco.**

---

## ANEXO

Preámbulo

La Constitución conforma al régimen político español como una Monarquía parlamentaria

ria 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 alcanzan 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 encuentren 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 pronunciamiento 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 federatarios 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. Al respecto cabe señalar que el decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso que es resultado de la disolución de las Cámaras, puede no afectar, 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 ejer-

cicio de una forma de participación en la vida pública reconocida en la Constitución.

#### 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 esta 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

1. La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos, 500.000 electores autenticadas en la forma que determina la presente Ley.

2. El escrito de presentación deberá contener.

- a) El texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.
- b) Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación de las Cámaras de la proposición de Ley.
- c) La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa,

con expresión de los datos personales de todos ellos.

#### Artículo 4.º Iniciación del procedimiento

El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo de la documentación exigida en el artículo anterior. Si la iniciativa se presentara fuera de los períodos de sesión parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el período siguiente a la presentación de dicha documentación.

#### Artículo 5.º Trámite de admisión de la iniciativa

1. La Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad.

2. Son causas de inadmisión de la proposición:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.º

b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3.º No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.

c) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas.

d) La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.

e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

f) La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular.

3. La resolución de la Mesa de la Cámara se notificará a la Comisión Promotora, y se publicará de acuerdo con lo que al efecto disponga el Reglamento del Congreso de los Diputados.

#### Artículo 6.º Amparo ante el Tribunal Constitucional

1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2, del artículo 5.º, el procedimiento seguirá su curso.

3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado 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 las Juntas Electorales Provinciales de las firmas recogidas, en el plazo de seis meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado

el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.

#### Artículo 8.º Pliegos para la recogida de firmas

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

2. Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos 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 apartado siguiente.

3. Recibidos los pliegos 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, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

2. La firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario Municipal correspondiente al Municipio en cuyo Censo Electoral se halle inscrito el firmante.

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

#### Artículo 10. Fedatarios especiales

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

2. 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 pormetan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley.

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

#### Artículo 11. Remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y papel auxiliar de las mismas

1. Los pliegos 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 como mayores de edad, serán enviados a la Junta Electoral Provincial para su comprobación y recuento inicial. La Junta Electoral Provincial, en el plazo de quince días los remitirá a la Junta Electoral Central.

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

3. La Comisión Promotora podrá recabar en cualquier 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

1. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, ésta procederá a su comprobación y recuento definitivos.

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

3. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al 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

1. Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que quedará en condiciones de ser incluida en el Orden del Día del Pleno para su toma en consideración.

2. El debate se iniciará mediante la lectura del documento a que se refiere el artículo 3.º, apartado 2, b), de la presente Ley Orgánica.

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

La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.

Artículo 15. Compensación estatal por los gastos realizados

1. 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.

2. 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.

Disposición adicional

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.

**Imprime: RIVADENEYRA, S. A.-MADRID**

**Cuesta de San Vicente, 28 y 36**

**Teléfono 247-23-00, Madrid (8)**

**Depósito legal: M. 12.580 - 1961**