

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS SOBRE EL ALCANCE DEL ARTICULO 15
DE LA LEY ORGANICA 3/1984, REGULADORA DE LA
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito de 29 de marzo de 1995 (número de Registro de entrada en el Congreso de los Diputados 35749), la Junta Electoral Central da traslado al Presidente del Congreso de los Diputados, «a los efectos que procedan a la vista del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo», un escrito de la Comisión Promotora de la Proposición de Ley de iniciativa popular Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo, en el que, por la misma, se solicita «saber a qué organismo del Estado debe dirigirse la Comisión Promotora... al objeto de solicitar la compensación estatal por los gastos realizados» en la difusión de la Proposición y la recogida de firmas.

2. La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 4 de abril de 1985, acordó encomendar un informe a la Secretaría General sobre el escrito trasladado por la Junta Electoral Central y las cuestiones planteadas en el mismo.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El punto de partida del análisis jurídico de la cuestión planteada por la Comisión Promotora, esto es, cual es el órgano

del Estado al que debe dirigirse la solicitud de compensación de los gastos realizados en la difusión de la Proposición y la recogida de las firmas, está constituido por el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, conforme al cual:

«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 30 millones de pesetas. Esta cantidad será revisada periódicamente por las Cortes Generales.»

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley, «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».

2. Es preciso examinar, en primer lugar, si se ha cumplido el requisito de aplicabilidad establecido en el último inciso del apartado 1, antes transcrito, de que la iniciativa haya alcanzado su tramitación parlamentaria.

El artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1984, que se rubrica «Tramitación parlamentaria», dispone en su apartado 1 que «Recibida la notificación –de la Junta Electoral Central– que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa –del Congreso de los Diputados– 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».

Pues bien, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 13 de diciembre de 1994, vista la certificación de la Junta Electoral Central de que la Proposición de Ley Marco Reguladora de la

Financiación del Sistema Educativo había superado el número de 500.000 firmas de electores que exige el artículo 87.3 de la Constitución en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1984, acordó la publicación de la misma, como tal, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

3. Se ha producido así el supuesto de hecho que permite la aplicación del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984, esto es, que la iniciativa «alcance su tramitación parlamentaria».

Sin embargo, dicha aplicación plantea algunos interrogantes:

- En primer lugar, y como cuestión principal a los efectos de esta Nota, la determinación del órgano del Estado responsable del resarcimiento a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la Proposición y la recogida de firmas (apartado 1).
- Ligada a ello, porque será tarea que incumba directamente al órgano responsable de la compensación, está la cuestión de determinar la manera en que la Comisión Promotora debe justificar los gastos (inciso inicial del apartado 2).

4. La Ley Orgánica 3/1984, en su artículo 15, atribuye genéricamente al Estado la responsabilidad de proceder al resarcimiento de los gastos de la Comisión Promotora, pero no precisa cuál de los órganos estatales ha de asumir específicamente la misma.

Son diversos los órganos de naturaleza estatal que intervienen de un modo u otro en la tramitación de una Proposición de iniciativa popular, y que aparecen expresamente citados en el texto de la Ley Orgánica 3/1984: el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, la Junta Electoral Central y las Provinciales, las Cortes Generales y el Gobierno.

5. Aunque razones derivadas de la simple lógica permitirían descartar la posibilidad de imputar la responsabilidad de la compensación a órganos como el Tribunal Constitucional o las Juntas Electorales Central y Provinciales, parece razonable operar a través de los medios típicos de interpretación de naturaleza jurídica, empezando por la que se suele denominar auténtica.

El análisis de la tramitación del Proyecto de Ley que terminaría promulgándose como Ley Orgánica 3/1984 revela que el artículo 15 solamente fue objeto de unas levisimas modificaciones formales en la fase de Ponencia en el Congreso de los Diputados, consistentes en escribir con mayúsculas la palabra «Estado» y anteponer a cada apartado del texto remitido por el Gobierno su correspondiente número arábigo.

El citado precepto no fue objeto de enmienda en toda la tramitación, como tampoco lo fue la Disposición Adicional de la Ley (a la que después se hará mención), que, simplemente, vino a sustituir con el mismo texto lo que era el artículo 16 de la iniciativa remitida por el Gobierno, introduciéndose así una razonable mejora técnica.

Solamente en el debate del Dictamen de la Comisión por el Pleno del Senado, el Ministro de Justicia hizo mención a la cuestión de la compensación estatal, pero sin ofrecer ningún elemento que pudiera dar pautas interpretativas (Diario de Sesiones del Senado, Pleno, núm. 47, de 14 de febrero de 1984, pág. 2363) (1).

(1) Nótese que la reducida conflictividad parlamentaria del precepto tuvo su correlato en la escasa, por no decir nula, repercusión en los estudios doctrinales que se han ocupado específicamente de la iniciativa legislativa popular, que, en ningún caso, se han planteado la cuestión relativa al órgano estatal responsable de la compensación.

6. Desde una perspectiva interpretativa de carácter sistemático cabe notar, en primer término, que si en el apartado 1 del mencionado artículo 15 se hace una referencia genérica al Estado como responsable del resarcimiento, en el apartado 2 se menciona a las Cortes Generales como órgano encargado de la revisión del montante máximo de la compensación.

Si el legislador hubiera pretendido atribuir a las Cortes Generales la responsabilidad directa del resarcimiento, nada le hubiera impedido precisarlo en el apartado 1 en sustitución del Estado, del mismo modo que se hace una expresa referencia a aquéllas en el apartado 2. Más aún, tal referencia explícita hubiera sido la única correcta si ésa hubiese sido la intención.

Al no hacerlo, parece posible afirmar que las Cortes Generales no son el órgano estatal encargado del resarcimiento.

7. Por su parte, la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1984 atribuye al Gobierno la función de «dictar las disposiciones pertinentes para el desarrollo y cumplimiento de la presente Ley Orgánica».

La primera cuestión que surge es la de hacer notar que no consta que el Gobierno haya ejercido la facultad otorgada por la Ley. No parece existir disposición alguna de rango reglamentario que implique desarrollo de la Ley Orgánica 3/1984.

En segundo término, es preciso preguntarse qué preceptos de la Ley Orgánica pueden requerir, y, además, pueden ser susceptibles de desarrollo mediante disposiciones del Gobierno.

Un examen detenido del articulado de la misma revela dificultades para hallar normas que exijan tal desarrollo, pues, excluidos los principios generales de la norma contenidos en los artículos 1 a 3, las actuaciones y los trámites previstos en los artículos 4 a 14, ambos inclusive, se hallan detalladamente recogidos en el texto de la Ley Orgánica.

Por otra parte, no sería fácil entender que las eventuales exigencias de desarrollo de tales preceptos pudiesen corresponder al Gobierno, pues, por la naturaleza de los distintos actos (admisión a trámite de la iniciativa en sede parlamentaria, recurso de amparo constitucional, garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de firmas por las Juntas Electorales y tramitación parlamentaria de la iniciativa), parece obvio que el desarrollo normativo de las mismas entraría de lleno en la competencia de las Cámaras, del Tribunal Constitucional o de las Juntas Electorales, según los casos.

Por tanto, y salvo que se trate de una cláusula de estilo vacía de contenido normativo, parece que la norma de la Disposición Adicional sólo puede referirse al artículo 15. Es decir, que las «disposiciones pertinentes para el desarrollo y cumplimiento» de la Ley Orgánica que corresponde dictar al Gobierno de acuerdo con la Disposición Adicional son aquellas que «desarrollen» y precisen en qué forma han de ser justificados los gastos por la Comisión Promotora, lo que permite el «cumplimiento» de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 15 relativo al resarcimiento de gastos por el Estado. Si corresponde al Gobierno dictar tales disposiciones para desarrollo y cumplimiento del artículo 15 de la Ley Orgánica en los términos indicados, cabe entender que también corresponderá al mismo la obligación de resarcimiento, pues sería impensable que un desarrollo normativo efectuado por el Gobierno mediante instrumento de rango reglamentario pudiera vincular a los otros órganos estatales antes citados.

8. El examen de la regulación que se ha llevado a cabo en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas que tienen reconocida la posibilidad de una iniciativa legislativa popular (que son todas, con la excepción de Castilla y León, aunque cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Cataluña no ha desarrollado mediante Ley las correspondientes previsiones estatutarias) no conduce fácilmente a la adopción de conclusiones unívocas.

Así, un cierto número de Comunidades Autónomas han resuelto mantener un régimen semejante al establecido en la Ley Orgánica 3/1984, al no definir un órgano singular responsable del resarcimiento e imputar el mismo genéricamente a la propia Comunidad (si bien sólo en algunas de ellas se autoriza al Ejecutivo autonómico a dictar las disposiciones de desarrollo oportunas). Tal es el caso de las siguientes Comunidades Autónomas:

- Asturias (artículo 13 de la Ley 14/1984).
- Aragón (artículo 14 de la Ley 7/1984).
- Navarra (artículo 15 de la Ley Foral 3/1985).
- Cantabria (artículo 10 de la Ley 6/1985).
- Extremadura (artículo 15 de la Ley 7/1985).
- Madrid (Disposición Adicional de la Ley 6/1986).
- Canarias (artículo 13 de la Ley 10/1986).
- Baleares (artículo 13 de la Ley 4/1991).

En otras Comunidades Autónomas, por el contrario, se ha atribuido específicamente a la Asamblea Legislativa correspondiente la responsabilidad del resarcimiento. Ello sucede en los siguientes casos:

- Murcia (Disposición Adicional de la Ley 9/1984).
- Castilla-La Mancha (artículo 10 de la Ley 2/1985).
- La Rioja (artículo 11 de la Ley 3/1985).
- País Vasco (artículo 13 de la Ley 8/1986).

- Galicia (artículo 13 de la Ley 1/1988).
- Andalucía (artículo 20 de la Ley 5/1988).
- Comunidad Valenciana (artículo 4 de la Ley 5/1993).

9. Junto a los elementos sistemáticos que se han puesto de relieve con anterioridad, cabe examinar algún otro elemento normativo de tipo general que puede ilustrar la interpretación del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984.

Conforme al artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, «La Hacienda Pública... está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado...».

Y a tenor del artículo 9, letra c), del mismo cuerpo legal «Corresponde al Ministro de Economía y Hacienda en las materias objeto de esta Ley: ...c) Dictar las disposiciones y resoluciones que procedan de acuerdo con las correspondientes Leyes en la materia a que se refiere el artículo 2 de esta Ley».

La redacción de ambos preceptos se halla en perfecta consonancia con lo dispuesto en el artículo 15 y la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1984, de forma que:

- a) Sería el Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda, quien resultaría responsable del pago de la cantidad correspondiente al resarcimiento (pues la misma constituiría una obligación de contenido económico del Estado en los términos del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria).
- b) El Gobierno podría, a tal efecto, dictar las disposiciones oportunas (de acuerdo con las correspondientes Leyes, como dice la Ley General Presupuestaria en su artículo 9.c, que, en este caso, se referiría a la Ley Orgánica

3/1984), disposiciones entre las que se hallarían las relativas al modo en que deben justificarse los gastos realizados y, en general, el procedimiento a seguir para obtener la compensación estatal.

10. Finalmente, y salvo que se entienda que la publicación de la Proposición de Ley de iniciativa popular en el Boletín Oficial de las Cortes Generales surte efectos por sí misma, cabe notar que la iniciación del procedimiento para el pago de la compensación podría requerir previamente, una vez solicitado éste por la Comisión Promotora, un acuerdo de quien tiene la facultad de declarar que la iniciativa popular ha alcanzado la fase de tramitación parlamentaria, que es la Mesa del Congreso de los Diputados.

Mediante tal acuerdo, y tras acreditar que se ha alcanzado la citada fase, se daría traslado al Gobierno de la solicitud efectuada por la Comisión Promotora, a los efectos previstos en el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984 y en su Disposición Adicional, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2 y 9 c) de la Ley General Presupuestaria.

III. CONCLUSIONES

Primera. La Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo, al haber superado el número de 500.000 firmas de electores, según certificación de la Junta Electoral Central, y haber sido publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, ha cumplido el requisito de alcanzar la tramitación parlamentaria, exigido en el último inciso del apartado 1 del artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1984 para solicitar la compensación estatal por los gastos realizados en la difusión de la Proposición y la recogida de firmas.

Segunda. A tenor de lo dispuesto en el artículo 15 y en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1984, y teniendo en

cuenta lo que establecen los artículos 2 y 9 c) de la Ley General Presupuestaria, parece que la obligación de hacer efectiva la actual compensación estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministro de Economía y Hacienda.

Tercera. Como consecuencia de las conclusiones precedentes, la Mesa de la Cámara podría adoptar un acuerdo del siguiente tenor, en relación con el escrito remitido por la Junta Electoral Central:

«Declarar que la Proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo ha alcanzado la fase de tramitación parlamentaria y, en consecuencia, dar traslado al Gobierno de la solicitud efectuada por la Comisión Promotora, a los efectos previstos en el artículo 15 y en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1984, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 2 y 9 c) de la Ley General Presupuestaria, comunicándoselo a la Comisión Promotora y a la Junta Electoral Central.»

Palacio del Congreso de los Diputados, a 19 de abril de 1995.