

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS SOBRE LOS TRAMITES  
PARLAMENTARIOS SUBSIGUIENTES A LA PUBLICACION  
EN EL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES  
DE UNA PROPOSICION DE LEY DE INICIATIVA POPULAR,  
UNA VEZ CERTIFICADA LA OBTENCION DEL NUMERO DE  
FIRMAS DE ELECTORES EXIGIDO POR EL ARTICULO 87.3  
DE LA CONSTITUCION

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de diciembre de 1993, una Comisión Promotora presentó en el Registro de la Cámara (número de entrada 8132) un escrito que contenía su propósito de ejercer la iniciativa popular en favor de una Ley marco reguladora de la financiación del sistema educativo.

2. La Mesa de la Cámara, en reunión de 28 de diciembre de 1993, acordó poner en conocimiento del Senado la presentación de la iniciativa y solicitarle que comunicase y acreditase al Congreso de los Diputados toda la información y documentación que resultase necesaria a efectos de contrastar la existencia o no de las causas de inadmisión que se establecen en el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

3. El Senado comunicó el día 31 de enero de 1994 que no existían en dicha Cámara obstáculos a la admisión a trámite de la iniciativa de los previstos en los apartados d) y f) del antes citado artículo 5.

4. Como consecuencia de ello, y de la propia comprobación efectuada en el Congreso de los Diputados, la Mesa, en reunión de 8 de febrero de 1994, acordó admitir a trámite el escrito por

el que se ejercita el trámite inicial de la iniciativa legislativa popular y comunicarlo al Senado y a la Comisión Promotora.

5. Más adelante, y a solicitud de la Comisión Promotora, se acordó por la Mesa, en reunión de 28 de junio de 1994, otorgar una prórroga por tres meses del plazo previsto para la recogida de firmas.

6. Finalmente, el pasado día 7 de diciembre de 1994, la Junta Electoral Central trasladó a la Cámara, mediante escrito número de Registro de entrada 28931, una certificación acreditativa del número de firmas válidas que suscriben la iniciativa legislativa popular, número que es superior al mínimo de quinientas mil que fija el artículo 87.3 de la Constitución, en relación con el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

En relación con dicho escrito, la Mesa acordó la publicación en el Boletín de la Proposición de Ley de iniciativa popular, así como comunicar este acuerdo al Senado, al Gobierno, a la Junta Electoral Central y a la Comisión Promotora, y encomendar Informe a la Secretaría General sobre los trámites subsiguientes que debería seguir dicha Proposición de Ley.

7. Tal es, pues, el objeto de la consulta en el presente Informe: el examen de los trámites parlamentarios, en lo que concierne al Congreso de los Diputados, subsiguientes al de la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de una proposición de ley de iniciativa popular, una vez certificada la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Cabe notar, como punto de partida, que se trata de la primera ocasión en que una iniciativa popular admitida a trámite en primera instancia, supera el número mínimo de firmas de elec-

tores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución. Como consecuencia de ello, no existen precedentes acerca de los trámites siguientes al de la comprobación por la Junta Electoral Central de las firmas que apoyan la iniciativa.

### 1. *La normativa aplicable*

Dos son los cuerpos normativos que inciden en la regulación de la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados de la iniciativa popular: la Ley Orgánica 3/1984, que desarrolla las previsiones contenidas en el artículo 87.3 de la Constitución, y el Reglamento del Congreso de los Diputados.

El artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que se rubrica «Tramitación parlamentaria», dispone en su apartado 1 que «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».

El apartado 2 del citado artículo 13 establece que «El debate se iniciará mediante la lectura del documento a que se refiere el artículo 3, apartado 2. b), de la presente Ley Orgánica», y que no es otro que el que se exige como requisito —entre otros— de admisión de la iniciativa, en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de la Comisión Promotora, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la Proposición de Ley.

Un último aspecto referente a la tramitación parlamentaria se contiene en el artículo 14, que regula la no caducidad de las Proposiciones en caso de disolución de las Cámaras.

Junto a los aspectos de la tramitación parlamentaria recogidos en la Ley Orgánica que regula la iniciativa popular, el Reglamento del Congreso de los Diputados contiene algunas previsiones específicas.

Así, el artículo 127 dispone que:

«Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla.»

La remisión al artículo precedente afecta a los apartados 2 a 5 del artículo 126, según los cuales:

«2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

4. Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

5. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un diputado del grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno.»

## 2. *La eventual comunicación al Gobierno y sus efectos*

La interpretación conjunta y sistemática de la regulación contenida en la Ley Orgánica y en el Reglamento ofrece una primera dificultad, pues de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica parece inferirse que, certificada por la Junta Electoral Central la presentación del número de firmas exigido, la publicación de la Proposición de Ley de iniciativa popular en el Boletín Oficial de las Cortes Generales es el único requisito exigible para que dicho asunto quede en condiciones de ser incluido en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, pues el citado precepto emplea el imperativo «quedará en condiciones...».

Sin embargo, el artículo 127 del Reglamento establece que, tras verificarse por la Mesa del Congreso el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para las Proposiciones de Ley de iniciativa popular, «...su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior...». Y el artículo 126, en sus apartados 2 y 3, como hemos visto, introduce dos condiciones para la inclusión de las Proposiciones de Ley en el orden del día del Pleno a los efectos de su toma en consideración:

- su publicación, y,
- su remisión al Gobierno a dos efectos: para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, por una parte, y por otra su conformidad o no a la tramitación, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, para lo cual dispone de un plazo de treinta días, transcurrido el cual sin una negativa expresa, la Proposición de Ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

Es, pues, evidente que si bien el Reglamento de la Cámara coincide con el artículo 13 de la Ley Orgánica en la exigencia de publicación de la Proposición, sin embargo, añade, como condi-

ción previa a su inclusión en el orden del día del Pleno, la exigencia —común, por otra parte, a los demás tipos de Proposiciones de Ley— de su remisión al Gobierno a los dos efectos antes precisados.

Ante la aparente diversidad entre los preceptos reglamentarios de carácter general y el particular mecanismo previsto en la Ley Orgánica es preciso llevar a cabo algunas reflexiones.

a) En primer lugar, cabe considerar si es posible resolver el conflicto antes indicado mediante la atribución de primacía a alguna de las dos normas entre las que se produce la colisión. La Ley Orgánica 3/1984 es posterior en el tiempo al Reglamento del Congreso de los Diputados, pero el principio a favor de la *lex posterior* sólo es aplicable entre normas que tienen un mismo rango o naturaleza, lo que no sucede en el caso presente donde opera ese otro principio, no siempre fácil de llevar a la práctica, de distribución constitucional de materias entre diferentes instrumentos normativos.

En efecto, y como es sabido, el Reglamento del Congreso de los Diputados deriva del principio de autonomía reglamentaria reconocido para las Cámaras en el artículo 72.1 de la Constitución (1) y, por añadidura, en el caso presente se ve reforzado por la disposición que se contiene en el artículo 89.1 de la Norma Fundamental, de acuerdo con la cual la tramitación de las Proposiciones de Ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras.

Por otra parte, también es la Constitución la que establece, en el artículo 87.3, que «una Ley Orgánica regulará las formas de

---

(1) El Tribunal Constitucional, en su sentencia 101/1983 (F.J. 3.º), ha declarado que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución... siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento».

ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de Propositiones de Ley», que ha sido desarrollado mediante la Ley Orgánica 3/1984.

A la vista de los preceptos señalados, si fuera necesario emplear criterios de primacía para la aplicación de una norma frente a la otra, parece evidente que son mejores los que sustentan la preferencia por el Reglamento de la Cámara para regular cuestiones que, de forma evidente, afectan al funcionamiento de la misma en la medida en que se refieren a la tramitación parlamentaria de las Propositiones de Ley.

A tenor de lo indicado, el alcance de lo que puede ser regulado mediante la Ley Orgánica parece que debiera concluir en lo que afecte a la regulación de las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de Propositiones de Ley (artículo 87.3 de la Constitución). Acreditadas las firmas, comienza la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley lo que constituye materia propia de Reglamento. Si no existieran otros argumentos adicionales que permitiesen una interpretación integradora, bastaría éste para declarar la preferente aplicación de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

b) En segundo término, cabe señalar que, del examen de los debates celebrados durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, en lo que se refiere a su artículo 13, parece deducirse que no fue intención del legislador provocar la existencia de un conflicto de normas.

En el Proyecto de Ley reguladora de la iniciativa popular que fue remitido por el Gobierno, el artículo 13 contenía un segundo párrafo en el que se disponía que «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» (apartado en el que se obviaba el trámite de toma

en consideración). Pero este segundo párrafo fue eliminado en el Informe de la Ponencia, que introdujo, además, una modificación en el primer párrafo, quedando redactado el artículo, en su totalidad, en los mismos términos en que el Proyecto de Ley fue definitivamente aprobado, lo que podría interpretarse como deseo del legislador de disponer una tramitación singularizada de este tipo de iniciativas.

Sin embargo, y en contestación al señor Lapuerta Quintero, ponente del Grupo Parlamentario Popular, que sostenía que en el citado artículo 13 faltaba un apartado que «...señalaría que la tramitación debe continuarse como una Proposición normal...», el señor Berenguer Fuster, ponente en representación del Grupo Socialista, afirmó que ello «...no es estrictamente necesario ya que, en todo caso, es un precepto que deberán establecer los Reglamentos de las Cámaras. Ya lo hace el Reglamento vigente del Congreso de los Diputados al hablar en su artículo 127 de la tramitación de las Proposiciones de Ley de iniciativa popular, que ya prevé que se ajustarán a lo previsto en el artículo anterior, es decir, en el 126, que es el que regula la tramitación de las Proposiciones de Ley...» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, número 84, del día 10 de noviembre de 1983, pág. 2872). Incluso se llegó a afirmar por el señor Berenguer Fuster que no había inconveniente en incluir un apartado nuevo que dijera «la tramitación parlamentaria será la establecida en los Reglamentos del Congreso y del Senado para las proposiciones de ley» (pág. 2874 del Diario de Sesiones citado), sugerencia que no fue sometida a votación por la Presidencia de la Comisión.

De lo expuesto, cabe deducir que el legislador consideró que la regulación aplicable a la tramitación parlamentaria era la contenida con carácter general en los Reglamentos de las Cámaras, aunque probablemente no hubiera sido inconveniente haber recogido expresamente dicha opción para evitar toda duda al respecto.

c) Un tercer argumento debe ser considerado al examinar esta cuestión. Efectivamente, no cabe olvidar que el artículo 134.6 de la Constitución atribuye al Gobierno un específico *status* en relación con toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. A tenor de este precepto, corresponde al Gobierno velar por el equilibrio presupuestario y para ello se le otorga una competencia que puede ejercer frente a toda iniciativa parlamentaria que tenga posibilidad de modificar dicho equilibrio.

Existen manifestaciones doctrinales anteriores a la Ley Orgánica 13/1984 que consideran, sin ningún género de dudas, que las proposiciones de iniciativa popular están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 134.6 de la Constitución (así, entre otros, Punset Blanco —«Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, 1981, pág. 214— y Pérez Jiménez —«Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pág. 131—).

Con posterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica 13/1984, que, como se ha indicado, omite referirse a esta cuestión, se han defendido distintas posiciones:

- La de quienes entienden que el artículo 134.6 no admite excepciones y que no existe ningún argumento válido para excluir a la iniciativa legislativa popular de este mandato, entre otras razones por la posición del Gobierno en un sistema parlamentario y porque «si la proposición de ley popular está apoyada por medio millón de firmas, debe recordarse que el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento que representa a todos los ciudadanos» (Biglino Campos, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pág. 129).

- La de quienes consideran que la exclusión del trámite de consulta al Gobierno en la Ley Orgánica 13/1984 es acertada porque ésta deriva directamente del artículo 87.3, así como por el argumento político de «la inmediata conexión que implica la iniciativa popular con el Parlamento, como máximo órgano representativo del Estado, suprimiendo la instancia mediatizadora que en esa relación directa podría suponer que el Gobierno diese su parecer respecto de la proposición» (García Martínez, «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, 1988-1989, pág. 238).

Al examinar los criterios contrapuestos que acaban de ser expuestos, puede señalarse que la Constitución, en su artículo 134.6, no hace distinción alguna en función del sujeto legitimado para presentar la iniciativa, por lo que cabe entender que la capacidad de oposición se reconoce al Gobierno, tanto frente a las Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios, como frente a las formuladas por Asambleas de Comunidades Autónomas o mediante iniciativa popular.

En virtud de ello, incluso si no existiera una previsión específica del Reglamento para que el Gobierno pudiera ejercer, en relación con las Proposiciones de Ley de iniciativa popular, la competencia que le atribuye el artículo 134.6 de la Constitución, se hallaría facultado para hacerlo precisamente por el mandato contenido en dicho precepto.

Por otra parte, ha de examinarse si el ejercicio de dicha facultad puede resultar obstaculizado por la limitación que, desde el punto de vista material, establece el artículo 2 de la Ley Orgánica en sus apartados 2 y 5 a la iniciativa popular.

Como es sabido, dicha limitación, que es controlada *ab initio* por la Mesa del Congreso de los Diputados, consiste en la exclusión de las materias sobre las que puede versar la iniciativa popular de las de naturaleza tributaria (apartado 2) y de las

mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución (apartado 5), que son las relativas a proyectos de planificación económica y a los Presupuestos Generales del Estado, respectivamente.

Sobre esta cuestión, alguna opinión doctrinal (García Martínez, *op. cit.*, pág. 237) ha sostenido que: «Posiblemente la razón por la que la citada Ley Orgánica –13/1984– no lo incluye en su regulación –refiriéndose al trámite de conformidad del Gobierno y a la capacidad de oposición del mismo ex artículo 134.6 de la Constitución– es por considerar que una Proposición de Ley de iniciativa popular que incurra en tal materia sería considerada como presupuestaria o como tributaria, lo que supondría que recaería en materia excluida de la iniciativa legislativa popular».

Frente a este criterio, es posible indicar que quizá tales limitaciones podrían no constituir obstáculo a la facultad de oposición del Gobierno, al menos por dos motivos:

a) En primer lugar, porque pueden existir Proposiciones que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios que, sin embargo, no afecten a materia tributaria o a los Presupuestos Generales del Estado. No parece necesario, por obvio, insistir en tal afirmación en lo que afecta a la materia tributaria. En cuanto a los Presupuestos Generales del Estado, debe señalarse que el artículo 2.5 de la Ley Orgánica 13/1984 se refiere singularmente a lo dispuesto en el artículo 134.1 de la Constitución, con lo que parece limitarse a impedir la admisión de iniciativas que contengan un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o una modificación de los mismos; no cabe entender que la facultad de inadmisión de la Mesa se extiende a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 134, ya que el mismo no se cita en el artículo 2.5. Cabe además indicar –y la iniciativa que da lugar a la presente Nota es buena muestra de ello– que, con cierta frecuencia, se dan iniciativas legislativas no procedentes del Gobierno (sobre todo en el ám-

bito de las Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios) que implican un aumento de créditos, sin que ello vulnere la atribución –que la Constitución hace en exclusiva al Gobierno– de la iniciativa en materia de Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134.1 (porque si así ocurriese, la iniciativa debería ser objeto de inadmisión a trámite por la Mesa), y a las que, sin embargo, puede el Gobierno oponerse en virtud del artículo 134.6. Otra interpretación dejaría vacío de contenido al propio artículo 134.6.

La práctica seguida por la Mesa de la Cámara parece abonar dicha interpretación:

- En la presente Legislatura, se ha inadmitido a trámite una proposición de iniciativa popular por «contener en su artículo tercero regulación relativa a los Presupuestos Generales del Estado», el cual disponía que los mismos «...incluirán planes extraordinarios de empleo a partir de inversiones directas de dinero público potenciando la actividad económica creadora de empleo entre profesionales y autónomos» (número de expediente 120/000003).
- En la IV Legislatura (número de expediente 120/000001) se admitió a trámite por la Mesa una proposición de iniciativa popular procedente de la III Legislatura, cuyo artículo 1 decía que «El Estado se hará cargo del importe de las indemnizaciones declaradas en la sentencia del síndrome tóxico dictada por la sección segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional de veinte de mayo de mil novecientos ochenta y nueve, en favor de las víctimas, en reparación de daños y perjuicios sufridos», precepto que implicaría un aumento de créditos presupuestarios, pero que no afecta al contenido propio del artículo 134.1 de la Constitución. También se admitió a trámite (número de expediente 120/000003) en esa misma Legislatura una proposición cuyo artículo 4 decía que «Los presupuestos del Estado incluirán planes extraordinarios de empleo a partir de inversiones de dinero público y de la confiscación del di-

nero especulativo de Bolsa, Banca y Finanzas». Igualmente, se admitió a trámite (número de expediente 120/000006) en esa misma Legislatura una proposición cuyo objeto era «el fomento del cese anticipado de la actividad agraria», en la que se contenían normas relativas a la concesión por el Estado de diversas ayudas e indemnizaciones económicas. Por el contrario, se inadmitió a trámite, una proposición relativa a pensiones de jubilación para administradores familiares (número de expediente 120/000004) «por versar sobre materia de naturaleza tributaria».

b) En segundo término, porque la calificación inicial efectuada por la Mesa tiene efectos inmediatos respecto de la Comisión Promotora (artículo 5.3), pero no frente a terceros a los que no se les comunica el acuerdo, por lo que el Gobierno debería conservar intacta su capacidad de oposición por razón de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución (2).

Cabe notar, adicionalmente, que la acotación temporal que, para el ejercicio de la misma, fija el artículo 126.3 del Reglamento, opera como una garantía procedimental en favor de la Cámara, en la medida en que evita que la eventual oposición del Gobierno se produzca en trámites más avanzados y pueda quedar sin efecto, en su caso, el trabajo desarrollado por los órganos de la misma. No admitir solución implicaría, además, colocar a las Propositiones de Ley de iniciativa popular en peor condición que las demás Propositiones de Ley.

En resumen, es posible afirmar que las Propositiones de Ley de iniciativa popular deben ser comunicadas al Gobierno a los dos efectos previstos en el artículo 126.2 del Reglamento del

---

(2) La hipótesis de que el Gobierno pudiera manifestar un criterio discrepante con el efectuado por la Mesa en el trámite de calificación provocaría un conflicto cuyo análisis parece exceder los límites del presente Informe.

Congreso, por virtud de lo dispuesto en el artículo 127, así como que, en relación con las mismas, también opera el plazo de treinta días establecido en el artículo 126.3.

### 3. *Otras especialidades en la tramitación parlamentaria*

#### a) Inclusión en el orden del día para su toma en consideración

Transcurridos los treinta días que el artículo 126.3 del Reglamento concede al Gobierno para manifestar su criterio o hacer expresa su oposición por razón del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios, la Proposición de Ley de iniciativa popular quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día.

Parece razonable considerar que la misma, a estos efectos, también se encuentra en pie de igualdad con las Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios o de Comunidades Autónomas, dado que será el Presidente del Congreso de los Diputados, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quien deberá proceder a su efectiva inclusión en el orden del día del Pleno de la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, la Ley Orgánica 13/1984 prevé expresamente la toma en consideración de las Proposiciones de Ley de iniciativa popular. Téngase en cuenta que, además, el artículo 89 de la Constitución dispone que la tramitación de las Proposiciones de Ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que nada obste a la determinación por parte de los mismos de la necesidad de un trámite de toma en consideración para cualquier tipo de Proposiciones.

b) Defensa de la iniciativa

Incluida la Proposición de Ley de iniciativa popular en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, no existe ninguna previsión, ni en el Reglamento del Congreso, ni en la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, que permita la defensa de la Proposición por parte de la Comisión Promotora o de algún representante de la misma.

Ello no obstante, el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 13/1984 contiene una previsión que parece sustitutoria de dicha defensa. De acuerdo con la misma, «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», documento que, como se señaló más arriba, es uno de los que se exige a la Comisión Promotora como requisito de admisión y en el cual se han de detallar «las razones que aconsejan a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la Proposición de Ley».

No resulta, por tanto, posible la presencia en el Hemiciclo de miembros de la Comisión Promotora durante el debate de toma en consideración ni, lógicamente, en ningún otro momento de la tramitación parlamentaria.

c) La posibilidad de retirada de la Proposición de Ley de iniciativa popular

El artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que «La iniciativa de retirada de una Proposición de Ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara».

El problema inicial que se suscita cuando se trata de una Proposición de iniciativa popular se halla en determinar quién

puede ser ese proponente de la retirada, pues tampoco la Ley Orgánica establece expresamente su sujeto legitimado para proceder a la misma.

Es dudoso que tal sea una facultad inherente a la Comisión Promotora una vez reunido y acreditado el número mínimo de firmas exigido por la Constitución.

Por otra parte, pudiera pensarse en la posibilidad de que dicha facultad de retirada perteneciera al conjunto de los mismos electores que han suscrito la iniciativa. Sin embargo, junto a las numerosas razones de orden práctico que dificultarían tal posibilidad, que, por obvias, no parece preciso detallar, es necesario señalar que no está previsto un procedimiento de impulso de la misma por una Comisión Promotora, ni un mecanismo de autenticación de firmas que esté legalmente atribuido a la Junta Electoral Central, ni un sistema que permita realizar la compleja tarea de verificación de la correspondencia entre las firmas de apoyo y las de la retirada.

d) La no caducidad de las Propositiones de Ley de iniciativa popular

El artículo 14 de la Ley Orgánica 13/1984 prevé la no caducidad de las Propositiones en caso de disolución de las Cámaras, lo que contradice la previsión del artículo 207 del Reglamento del Congreso y de la Disposición Adicional Primera del Reglamento del Senado.

En concreto, el artículo 14 dispone que «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».

Por su parte, el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados –y también, con una redacción equivalente, la Disposición Adicional Primera del Reglamento del Senado– preceptúa que «Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente».

Nuevamente nos hallamos ante un aspecto inequívocamente propio de la autonomía reglamentaria atribuida a las Cámaras. No parece, sin embargo, necesario reproducir aquí las consideraciones anteriormente efectuadas sobre esta cuestión. Una aplicación estricta de las mismas abonaría la preferencia de lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios.

Sin perjuicio de ello, dos argumentos, cuando menos, podrían avalar la admisibilidad de la solución propugnada por el citado artículo 14 de la Ley Orgánica:

– En primer lugar, razones de economía, tanto procedimental como financiera. Por lo que se refiere a la economía procedimental, si la iniciativa se hallase pendiente de toma en consideración en el momento de la disolución, nada obstaría a que el nuevo Congreso de los Diputados surgido de las elecciones se pronunciase sobre la Proposición de Ley de iniciativa popular en tal ocasión; y si se hallara en un trámite más avanzado en el propio del Congreso de los Diputados, la Mesa de la Cámara, en virtud de la facultad reconocida en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica, podría retrotraer la Proposición al trámite de toma en consideración. Cabe, sin embargo, reconocer que puede ofrecer mayores dificultades la justificación de esta posibilidad si la Proposición se hallase en tramitación ante el Senado, si bien también la Mesa de esta Cámara podría resolver la retroacción de la tramitación a la toma en consideración por el Congreso. Por otra parte, el artículo 15 de la Ley Orgánica prevé el resarcimiento a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la Proposición y la recogida de firmas

cuando alcance su tramitación parlamentaria. Si se produjera la caducidad de una Proposición que ha obtenido el número de firmas exigido y cuyos gastos han sido abonados a la Comisión Promotora, parece lógico que una nueva promoción de la iniciativa –provocada por la caducidad– tendría visos de obtener el número de firmas exigido, dando lugar a un nuevo gasto que podría evitarse mediante la solución prevista en el citado artículo 14.

– Un segundo fundamento podría hallarse en los acuerdos adoptados, en las dos últimas Legislaturas, por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, y ratificados por la Mesa de la nueva Cámara surgida de las elecciones (3), en virtud de los cuales se ha decidido, bien es cierto que caso a caso, la no caducidad de determinado tipo de iniciativas parlamentarias, como, entre otras, las Proposiciones de Ley de Asambleas de Comunidades Autónomas, teniendo en consideración que «se trata de iniciativas procedentes de sujetos externos a las Cortes Generales distintos del Gobierno, que no tienen por qué verse afectadas por la disolución de las Cámaras» (así, por ejemplo, en el acuerdo de 20 de abril de 1993, en virtud del cual se resolvió «trasladar a la Cámara que se constituya en la V Legislatura, al objeto de que por ésta se inicie su tramitación y sin que, por consiguiente, sea necesaria su nueva presentación ante el Congreso de los Diputados, las... –iniciativas–... que se enumeran en la relación que se adjunta»).

En todo caso, habría que interpretar que, si bien el artículo 14 sólo se refiere de forma expresa al supuesto de la disolución de la Cámara, el efecto de la no caducidad de las Proposiciones

---

(3) Nótese que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 89/1984 (F.J 6.º) señala que la caducidad prevista en el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados «obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual está vinculada por dos actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza».

de Ley de iniciativa popular se produciría igualmente en caso de expiración del mandato.

f) El resarcimiento de gastos

Un último aspecto destacable, aunque no afecte *stricto sensu* a la tramitación parlamentaria, es la obligación, antes indicada, que se atribuye al Estado, de resarcir los gastos ocasionados por la promoción de la iniciativa popular si ésta alcanza su tramitación parlamentaria (artículo 15.1 de la Ley Orgánica).

Nótese solamente que el artículo 15.2 de la Ley Orgánica prevé que los gastos deben ser justificados en forma por la Cámara Promotora, que la compensación estatal no excederá, en ningún caso, de treinta millones de pesetas, y que esta última cantidad «será revisada periódicamente por las Cortes Generales».

### III. CONCLUSIONES

*Primera.* Una vez certificada por la Junta Electoral Central la obtención del número de firmas de electores exigido por el artículo 87.3 de la Constitución, y atendiendo a la mejor interpretación de las normas vigentes, el primer trámite que deben seguir las Propositiones de Ley de iniciativa popular, además de su publicación, es el de su comunicación al Gobierno, a los dos efectos previstos en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso, por virtud de lo dispuesto en el artículo 127, entendiéndose, en relación con las mismas, que también opera el plazo de treinta días establecido en el artículo 126.3. No parece que a ello se oponga la calificación realizada inicialmente por la Mesa de la Cámara en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 13/1984.

*Segunda.* Transcurrido el citado plazo de treinta días, la Proposición de Ley de iniciativa popular quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día. Será el Presidente del Congreso

de los Diputados, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quien deberá proceder a su efectiva inclusión en el orden del día del Pleno de la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

*Tercera.* Las Propositiones de Ley de iniciativa popular se hallan sometidas al trámite de toma en consideración, según lo previsto en los artículos 89 de la Constitución, 126 y 127 del Reglamento de la Cámara y 13 de la Ley Orgánica 13/1984 y, conforme al artículo 13.2 de la Ley Orgánica 13/1984, «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» en el cual se han de detallar «las razones que aconsejan a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la Proposición de Ley».

*Cuarta.* Con las reservas señaladas en relación con la compatibilidad jurídico-constitucional entre lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica 13/1984 y las previsiones del artículo 207 del Reglamento del Congreso y de la Disposición Adicional Primera del Reglamento del Senado, parece, sin embargo, razonable admitir la no caducidad de las Propositiones de Ley de iniciativa popular en caso de disolución o de expiración del mandato de las Cámaras.

Todo ello sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 8 de febrero de 1995.