



Parlamento de Cantabria

Se solicita por la Mesa informe sometido a Derecho en relación con el escrito presentado por el *Foro español de la familia en Cantabria*, basado en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 24 de octubre de 2008, el *Foro español de la familia en Cantabria* presenta una solicitud de aclaración en relación con la tramitación de una iniciativa legislativa popular y, por tanto, la aplicación de la Ley de 5 de julio de 1985.

2. En la sesión de 31 de octubre de 2008, se acordó por la Mesa del Parlamento de Cantabria recabar de los servicios jurídicos de la Cámara informe sometido a Derecho en relación con el escrito referenciado en el antecedente de hecho anterior.

Analizada la Norma aplicable, así como la práctica referida en otros Parlamentos, procede la emisión del siguiente

INFORME

El escrito del *Foro español de la familia en Cantabria* plantea varias cuestiones sobre las que habría que emitir informe. Estas cuestiones son todas relacionadas con la aplicación de la Ley de Cantabria de iniciativa legislativa popular de 5 de julio de 1985 y, expuesto de un modo resumido, son las siguientes:

1. Exigencia de papel timbrado en los pliegos en los que han de recogerse las firmas.
2. Designación de fedatarios especiales por la Comisión promotora.
3. Posibilidad de prórroga del plazo que concede la Ley para la recogida de firmas exigidas.
4. Posibilidad de recogida de firmas mediante el uso de medios técnicos.
5. Posibilidad de que pueda ser tenido en cuenta la firma de personas que carezcan de nacionalidad española.

Parece que lo más claro, a los efectos de la información solicitada, es el estudio y el análisis separado de cada uno de los puntos solicitados.

1. La exigencia del papel timbrado.

La Ley de Cantabria exige que las firmas consten en papel timbrado, lo cual es una dificultad añadida al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Pero no sólo es que haya una exigencia de orden formal; lo relevante aquí es que se exige que consten los pliegos de firmas en papel *timbrado*. En este sentido, mediante el requisito de que un determinado acto esté formalizado en papel timbrado, se está exigiendo una previsión muy concreta que supone, además, que el acto en cuestión (aquí la iniciativa legislativa popular) tenga efectos recaudatorios en relación con el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. Así, exigen también papel timbrado para presentar la iniciativa legislativa popular la Ley de Madrid 6/1986 (artículo 10.3); la Ley del Principado de Asturias (art. 10) y la Ley de Canarias 10/1986 de 11 de noviembre (art. 7.2).

Por lo demás, no es raro que se exija por las normas legales que los pliegos de firmas se deban presentar en un papel con algún tipo de requisito formal. Ejemplos de ello hay varios, y así, la Ley de Andalucía 5/1988, de 17 de octubre prevé que la iniciativa sea sellada por la Junta Electoral Autonómica (de igual forma contienen una exigencia similar la Ley de Navarra -art. 8- y la Ley de Galicia 1/1988, de 19 de enero -art. 8-). La Ley de Castilla-La Mancha, igual que la Ley de la Rioja (art. 8), determinan que la Mesa "sellará" los pliegos en los que constará la iniciativa legislativa popular. Por su parte, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular exige, en su artículo 8.1, que la Comisión Promotora entregue a la Junta Electoral Central, "en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas".

No se dice en la Ley de Cantabria 6/1985, de 5 de julio, el tipo de papel timbrado que se exige, pero bien podría entenderse que cumpliría con el requisito que marca la Ley con la constancia de la iniciativa de cualquier papel timbrado. Quizá por las dificultades que conlleva el imprimir el texto de una proposición de ley en papel timbrado, algunos Parlamentos autonómicos han permitido suavizar este rigor legal, y han sustituido el papel timbrado por papel sellado por el propio Parlamento.

Como peculiaridad y como tendencia que se marca en el Derecho constitucional español, hay otras Leyes más recientes que no exigen ninguna formalidad, como la Ley 1/2006 de Cataluña, la Ley de Castilla y León 4/2001, de 4 de julio; la Ley de las Islas Baleares 4/1991, de 13 de marzo. Y otras menos recientes tampoco incluyen requisito formal alguno, como la Ley de Murcia 9/1984, de 22 de noviembre, e incluso la Ley del País vasco que prevé expresamente que se pueda presentar la iniciativa "en papel común".

Como conclusión, dentro de las condiciones formales que se disponen en la Ley de Cantabria se puede afirmar que se exige el uso de papel timbrado para la recogida de firmas, en el que, además el artículo 7 de la Ley de Cantabria dispone que "obligatoriamente se reproducirá, como encabezamiento, el texto de la proposición. Si fuese preciso utilizar más de un pliego, éstos se unirán, previamente, a la recogida de firmas, diligenciándose notarialmente tal circunstancia al final del último de ellos, dejando constancia de la numeración y clase de los pliegos anteriores".

2. Designación de fedatarios.

La Ley de Cantabria prevé que las firmas deberán ser autenticadas ante fedatario público, o ante fedatarios "especiales" designados mediante escritura pública otorgada ante Notario. Los fedatarios especiales han de ser designados por la Comisión



Parlamento de Cantabria

Promotora, pareciendo claro que tal nombramiento de fedatarios especiales se realiza ante fedatario, sin que la Ley exija requisitos añadidos. El artículo 8.3 de la Ley de Cantabria exige que los fedatarios especiales sean mayores de edad, carecer de antecedentes penales y gozar de la condición política de cántabros, e “incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley”.

Del articulado de la Ley de Cantabria parece derivarse que la designación de fedatarios especiales no puede realizarse de otro modo que ante Notario, a diferencia de lo que sucede en otras leyes, como la Ley de Cataluña citada o la misma Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular, cuyo artículo 10 se limita a prever que los fedatarios especiales deben jurar o prometer, “ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley.”

3. Prórroga.

La Ley Orgánica 3/1984 dispone que la recogida de las firmas se deberá efectuar en un plazo de nueve meses a contar desde la notificación de la Junta Electoral Central a la Comisión Promotora sobre la regularidad del procedimiento y la adecuación de la Ley de la proposición proyectada. Este plazo, dispone el artículo 7.3, podrá ser “prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso”. El plazo para recoger las firmas está previsto en varias leyes de las Comunidades Autónomas. Prevé la posibilidad de prórroga la Ley de Cataluña (ciento veinte días hábiles más sesenta), la del País vasco y Andalucía (4 meses más dos “cuando concurra fuerza mayor”), Castilla y León (seis meses más tres “cuando concurren razones objetivas debidamente justificadas), igual que la Ley de Aragón. Finalmente, la Ley de Extremadura 7/1985, de 26 de noviembre o la ley de Galicia prevé que el plazo de recogida de cuatro meses prorrogable por cuatro más.

Sin embargo, la previsión de la prórroga no es general en todas las leyes españolas, por lo que bien puede defenderse que no procedería la aplicación de la mencionada prórroga, si no hay previsión legal al respecto. Así, no prevé que se prorrogue el procedimiento de recogida de firmas la Ley de Madrid (tres meses), la Ley de Castilla-La Mancha, la Ley 4/1984, de 5 de junio de Asturias, la Ley de Murcia 9/1984, de 22 de noviembre, y la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo (todas ellas seis meses); por su parte, la Ley de Canarias tampoco prevé que sea prorrogado el proceso de recogida de firmas, que deberá concluirse en el plazo de tres meses. Este último sería el caso también de la Ley de Cantabria, en la que no procedería la aplicación de la prórroga al plazo de recogida de firmas por la imprevisión de la Ley. Más aún, el artículo 5.2 párrafo segundo de la Ley de Cantabria se encarga de aclarar que “Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa”.

4. Medios técnicos.

La Ley de Cantabria prevé un procedimiento en el que sólo se utiliza el medio escrito, obviando (como es normal, dado el momento de su aprobación) el uso de medio

técnicos, como el correo electrónico, la firma electrónica o el uso de certificados de seguridad. Los artículos en los que se demuestra el planteamiento de la Ley son numerosos y valgan como ejemplo el artículo 5 (firmas recogidas) o el artículo 7 (pliego para la recogida de firmas). Visto lo cual, no puede sino concluirse la imposibilidad de admitir los medios técnicos.

5. Titulares.

Generalmente, todas las leyes autonómicas atribuyen la posibilidad de participar en un proceso de iniciativa legislativa popular a los ciudadanos, que tengan la condición política autonómica. Como se sabe, desde la perspectiva del artículo 13.2 de la Constitución, el artículo 4 del Estatuto de Autonomía para Cantabria determina que “gozan de la condición política de cántabros los ciudadanos españoles que, de acuerdo con la Leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cantabria”. En este sentido, y como ha sido apuntado por nuestra mejor doctrina, las disposiciones de la Ley de Cantabria se encuadran dentro de la previsión estatutaria citada. Así, el artículo 1 de la Ley de Cantabria dispone que pueden ejercer la iniciativa legislativa popular, los ciudadanos mayores de edad, que tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cantabria. Por su parte, el artículo 8 de la Ley se refiere de forma inequívoca a los “ciudadanos” y le exige la constancia del documento nacional de identidad, todo lo cual induce a mantener que sólo son firmas válidas a efectos de la iniciativa legislativa popular, las de los españoles que, además, tengan la condición política de cántabros.

En general, casi todas las Leyes autonómicas y también la Ley Orgánica estatal limitan el ejercicio de la iniciativa legislativa popular a ciudadanos españoles. Sin embargo, especialmente relevante, por su singularidad, es la Ley de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero de iniciativa legislativa popular que prevé que puedan ejercer la iniciativa legislativa popular “personas” que no están privadas de los derechos políticos, “mayores de dieciséis años, están debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplen uno de los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española; b) Ser ciudadanos de los estados miembro de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza; o, c) Residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería”.

Pero con la excepción de esta última Ley, la regla general es que sólo puedan ejercer la iniciativa legislativa popular ciudadanos de nacionalidad española que tengan la vecindad administrativa del lugar en el que se pretenda ejercer la iniciativa.

De lo anteriormente señalado, se pueden desprender las siguientes

CONCLUSIONES

1. La Ley de Cantabria de iniciativa legislativa popular prevé, a diferencia de la mayoría de Leyes españolas, que las firmas exigidas sean recogidas en papel timbrado.

2. Según la Ley de Cantabria, la designación de fedatarios especiales se ha de realizar mediante fedatario.



Parlamento de Cantabria

3. No prevé la Ley de Cantabria que se prorrogue el plazo de tres meses durante el cual han de ser recogidas las firmas requeridas.

4. La Ley de Cantabria de iniciativa legislativa popular no prevé que se puedan utilizar medios técnicos para la recogida de las firmas requeridas.

5. La Ley de Cantabria requiere que las firmas presentadas sean las de ciudadanos españoles que tengan la condición política de cántabros.

Es cuanto se tiene el honor de informar salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Santander, a 19 de noviembre de 2008

EL LETRADO DEL PARLAMENTO
DE CANTABRIA,



Fdo.: Ángel L. Sanz Pérez