

AUTO núm. 140/1992, de 25 de mayo, recaído en recurso de amparo núm. 1.228/91.

I. ANTECEDENTES

1. Doña Esther Rodríguez Pérez, Procuradora de los Tribunales y de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular, interpone recurso de amparo contra las decisiones de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 16 de abril y 21 de mayo de 1991, en las que se deniega la solicitud de prórroga por tres meses del plazo para la recogida de firmas en relación con una proposición de Ley que regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear.

2. El 27 de septiembre de 1990, la Comisión recurrente en amparo presentó un escrito ante la Mesa del Congreso de los Diputados solicitando la iniciación del procedimiento. La Mesa admitió a trámite la iniciativa. Esta resolución se notificó a la Comisión el 1 de diciembre de 1990. Transcurrido el plazo de seis meses para la recogida de firmas, término que prescribe el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular y que se computa desde dicha notificación, la Comisión solicitó -en escritos de fechas 9 de abril y 8 de mayo de 1991- que fuera prorrogado por tres meses, con fundamento en el mismo precepto legal. La Mesa denegó la solicitud «por no concurrir el requisito de causa mayor» mediante Acuerdo de 16 de abril de 1991; instada su reconsideración, la Mesa volvió a denegar la solicitud en Acuerdo del 21 de mayo siguiente; ambas resoluciones parlamentarias son ahora recurridas en amparo.

3. La Comisión promotora denuncia en sede constitucional que, en el presente procedimiento de recogida de firmas, han concurrido una serie de circunstancias de hecho que hacen que nos encontremos ante la causa mayor que el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984 exige para la concesión por la Mesa de la prórroga. La demanda se extiende en narrar con detalle esas circunstancias de hecho, a su juicio, anómalas o irregulares:

a) La Mesa no cumplió el plazo de quince días para pronunciarse sobre la admisibilidad de la iniciativa (art. 5 de la Ley Orgánica 3/1984), a contar desde la presentación de la solicitud, es decir, el 27 de septiembre de 1990. El Acuerdo de admisión se dictó el 6 de noviembre siguiente y no se comunicó a los promotores hasta el 1 de diciembre, fecha que marca el inicio del cómputo del término. Esta demora fue denunciada ante el Defensor del Pueblo y supuso notables perjuicios a los promotores, pues hizo coincidir la última fase de la recogida de firmas con las elecciones municipales y autonómicas; dicha circunstancia quería ser evitada por la Comisión para eludir problemas de presentación de firmas y recuento ante las Juntas Electorales, derivados de esa coincidencia.

b) Presentados ante la Junta Electoral Central una primera partida de 40.000 pliegos para la recogida de firmas, a los efectos de su sellado y numeración (art. 8 de la Ley), la Comisión los tuvo que enviar por correo u otro medio de transporte a cada una de las provincias. Por todo ello, la recogida de firmas no pudo empezar hasta transcurridas dos o tres semanas. En virtud de estas razones «no puede decirse que la Comisión Promotora haya dispuesto de manera efectiva de los seis meses».

c) El art. 9.1 de la Ley exige que, junto a la firma del elector, se indique su nombre y apellidos, número de DNI, y el municipio en el que se encuentra inscrito. Estos son los únicos datos requeridos. Sin embargo, la Junta Electoral Central decidió que debiera incluirse además en los pliegos: la fecha de nacimiento y el municipio y provincia en que se produjo, así como el domicilio. «Esta exigencia dificulta enormemente la obtención de firmas, pues mayor es el tiempo que es preciso emplear para transcribir los datos de cada firmante y, sobre todo, porque hace que muchos de ellos se retraigan por afectar el requerimiento de tales datos a su derecho a la intimidad». «Está en curso un procedimiento administrativo por esta cuestión». De esta irregularidad, en concreto, se predica la lesión del derecho a la intimidad ex art. 18.1 de la Constitución.

d) Debe estimarse también ilegal la decisión de la Junta Electoral Central de no permitir que, en las Comunidades Autónomas con lenguas propias, los pliegos estuvieran redactados sólo en esas lenguas. Esta decisión transgrede la doctrina expuesta en la STC 82/1986.

e) Tampoco se cumplió la Ley (art. 11) en lo relativo a que las Juntas Electorales Provinciales remitan los pliegos a la Central en el plazo de quince días. Ya que las oficinas provinciales del Censo devolvieron los pliegos a los coordinadores provinciales de la campaña, para que éstos los remitieran, a través de la Comisión Promotora estatal, a la Junta Electoral Central para su recuento definitivo. La cuestión no es baladí, porque hace que la Administración en vez de asumir todas las fases del cómputo de firmas, haga recaer una parte en los promotores, con los consiguientes esfuerzos organizativos y económicos que ello acarrea.

f) Respecto de la posibilidad del nombramiento de los fedatarios especiales que la Ley prevé para autenticar las firmas (art. 10), surgió un nuevo obstáculo, pues el Ministerio del Interior exigió que, a efectos de la solicitud del certificado de penales, los miles de futuros fedatarios presentaran fotocopias compulsadas del DNI; lo que no se había hecho en ocasiones anteriores.

g) La Administración tampoco ha respetado lo dispuesto en el art. 11.3 de la Ley, precepto que permite a la Comisión Promotora recabar información de las Juntas sobre el cómputo de firmas, pues han sido muy numerosas las oficinas del Censo que no han facilitado datos de la evolución del recuento o lo han hecho muy tarde.

Todas estas trabas administrativas e irregularidades configuran un motivo de «causa mayor», al que se refiere el art. 7.3 de la Ley, y que es un concepto «más amplio que el de fuerza mayor» más típico del Derecho privado, pues son circunstancias de hecho ajenas a la voluntad de la

Comisión Promotora y que han perturbado el ejercicio de la participación directa de los ciudadanos regulada en el procedimiento de iniciativa legislativa popular. Existe, además, un trato discriminatorio respecto de otras iniciativas anteriores en las que la Mesa del Congreso prorrogó el plazo de recogida de firmas, v. gr., a un sindicato médico, porque dentro del plazo de seis meses se encontraban las vacaciones de verano; otro tanto había ocurrido en ese caso, con las de Navidad y Semana Santa.

De acuerdo con lo expuesto, la Comisión recurrente entiende vulnerados los derechos fundamentales comprendidos en los arts. 14, 23.1 y 18 de la Constitución; este último en lo que atañe a la exigencia de datos a los firmantes.

4. Por providencia de 8 de julio de 1991, dictada en trámite del art. 50.5 de la LOTC, la Sección Primera de este Tribunal requirió a la Comisión actora para que aportase copias de la Resolución de la Mesa de 16 de abril de 1991 y de las solicitudes dirigidas a la Mesa. El requerimiento fue cumplimentado de manera insatisfactoria, ante lo cual recayó providencia de 16 de septiembre de 1991 por la que se requería de nuevo a la Comisión para que adjuntase copia de todos los escritos presentados solicitando prórroga del plazo para la recogida de firmas y de la precitada Resolución de 16 de abril de 1991. El 4 de octubre de 1991 se presentaron en este Tribunal dos escritos en solicitud de prórroga y la Resolución requerida.

5. Por providencia de 12 de febrero de 1992, la Sección acordó, en trámite del art. 50.3 de la LOTC, conceder un plazo común al recurrente y al Ministerio Fiscal, para que dentro de dicho término alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la posible existencia de los siguientes motivos de inadmisión: a) carecer la demanda de contenido que justifique una decisión de fondo en forma de Sentencia [art. 50.1 c) de la LOTC]; b) no haber agotado la vía judicial previa [arts. 43.1 y 44.1 a) de la LOTC], por lo que atañe a la Resolución de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990 en la que se exigían mayores datos en los pliegos.

6. El Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la demanda por concurrir las causas de inadmisión puestas de manifiesto en la providencia precitada.

Concorre «con toda claridad» la falta de agotamiento de la vía judicial previa, pues en la propia demanda se reconoce que está en curso un proceso contencioso-administrativo por esta cuestión, y es notorio que, en ese caso, debe esperarse hasta la resolución del proceso iniciado.

Respecto de la denegación de la prórroga por sendas Resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados y la pretendida transgresión de la igualdad y el derecho de participación en los asuntos públicos (arts. 14 y 23.1 de la Constitución), debe sostenerse lo siguiente. El art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, prevé la

posibilidad de que se amplíe por tres meses el plazo de seis para la recogida de firmas «cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso». La Mesa entendió que tal requisito no concurría. Es esta decisión la que se estima lesiva de derechos fundamentales. Y, en concreto, de la igualdad, porque dentro del plazo de seis meses se encontraban las vacaciones de Navidad y Semana Santa y en una ocasión precedente se accedió a la prórroga por encontrarse las vacaciones de verano. Pero no existe una identidad en los hechos entre uno y otro supuesto que reclame un trato igual, por la misma duración del verano -muy superior a la unión de los otros dos períodos- y por el desplazamiento de la población que entraña el verano; aparte del dato de que la valoración de la causa mayor incumbe a la Mesa sin posibilidad, salvo excepciones, de una revisión ulterior.

Por otro lado, las dificultades en la recogida de firmas que los recurrentes aducen son «inevitables formalidades inherentes a la tramitación», que debieron ser previstas de antemano. Pero ni aunando estas formalidades a la existencia de dos períodos vacacionales y a las exigencias de la Junta Electoral (que no pueden ahora ser enjuiciadas), ni considerando estas cuestiones aisladamente, se puede concluir afirmando que la Mesa venga obligada a apreciar la causa mayor, puesto que posee una gran amplitud en su valoración, difícilmente compatible con una revisión posterior, «más todavía si se tiene en cuenta la soberanía de las Cámaras y de sus organismos». La Mesa tiene una facultad de apreciación que, de no resultar la decisión contraria a los usos parlamentarios o «imposible de reconducir a un entendimiento racional», no puede ser objeto de reconsideración en sede jurisdiccional bajo la alegación de un derecho fundamental. Nada de esto concurre aquí y, pese a la «escueta Resolución de la Mesa», a la luz de los hechos expuestos, nada autoriza a pensar que sea una decisión absurda o arbitraria o que provoque una dificultad injustificada al ejercicio del derecho fundamental a la participación política invocada.

7. Por su parte, la Comisión recurrente solicita la admisión del recurso e insiste en las alegaciones ya formuladas en la demanda. Con carácter nuevo en este proceso, se afirma que la Resolución de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990 exigiendo más datos en los pliegos no es el acto impugnado en este recurso de amparo, sino uno de los elementos o circunstancias que configuran la causa mayor. Por ello no cabe oponer que no se ha agotado la vía previa. Independientemente de esto, se admite que la indicada Resolución fue impugnada en reposición y luego en un recurso contencioso-administrativo «que pende ante la Audiencia Nacional».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. No es posible pronunciarse, como se pretende en la demanda, sobre la Resolución de la Junta Electoral Central, de fecha 26 de noviembre de 1990, referida a la exigencia de algunos datos

en los pliegos de recogida de firmas además de los expresamente previstos en el art. 9.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. La demanda imputa a tal decisión una lesión de la intimidad (art. 18.1 de la Constitución). Pero la misma Comisión promotora recurrente reconoce, al tiempo de presentar el amparo y en trámite de alegaciones del art. 50.3 de la LOTC cuando se le puso de manifiesto este defecto procesal, haber presentado un recurso contencioso-administrativo frente a aquella decisión que se encuentra todavía pendiente de resolución; por consiguiente, no sólo se impugna una Resolución de la Administración electoral, independiente de los Acuerdos parlamentarios discutidos y que debe configurar un amparo de los previstos en los arts. 43 y 44 de la LOTC y no en el art. 42, sino que, sobre todo, respecto de ella no se ha agotado todavía la vía previa, lo que impide ahora su enjuiciamiento [arts. 44.1 a) y 43.1 de la LOTC en relación con el art. 50.1 a) de la misma Ley].

2. Se afirma en la demanda que la denegación por la Mesa de la Cámara de la prórroga solicitada para la recogida de firmas lesiona diversos derechos fundamentales. La iniciativa legislativa popular tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la Constitución). No puede olvidarse, sin embargo, que no cualquier irregularidad o pretendida infracción del procedimiento de recogida de firmas dispuesto en la citada Ley Orgánica 3/1984 produce una lesión del derecho fundamental garantizado en el art. 23.1 de la Constitución.

En efecto, en el ATC 570/1989, con ocasión del examen de un supuesto derivado de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha que regula la iniciativa legislativa popular, este Tribunal declaró que «es asimismo evidente que cualquier pretendida infracción de lo prevenido en una norma de rango legal y, en concreto, de la Ley autonómica 2/1985 que regula esta modalidad de iniciativa..., no basta para dotar de fundamento a una demanda de amparo...» (fundamento jurídico 2.). Esta declaración debe ser extendida ahora al procedimiento regulado en la mencionada Ley Orgánica 3/1984, que atribuye a la Junta Electoral Central, a las Provinciales y a la ulterior revisión contenciosa el control y garantía del procedimiento, una vez admitida a trámite la iniciativa por la Mesa.

Las irregularidades ocurridas en el procedimiento electoral no son necesariamente una vulneración del art. 23 de la Constitución ni su conocimiento corresponde en todo caso a esta jurisdicción constitucional. La iniciativa legislativa popular se incardina en el derecho fundamental de los electores reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, pero la existencia de una lesión de derechos fundamentales, en lugar de una simple irregularidad de procedimiento, no puede darse por supuesta y requiere por ello de un especial esfuerzo argumental en la demanda, dirigido a constatar la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido

del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables.

3. Partiendo de este criterio, es menester distinguir al menos tres tipos de decisiones en lo que atañe a este instituto, según su distinto ámbito de indeterminación y en relación a las posibilidades de su revisión en amparo constitucional: 1. un acto reglado que culmina el trámite de admisión de la iniciativa, después de examinar la Mesa si la proposición tiene por objeto alguna materia excluida (art. 5 de la Ley Orgánica 3/1984); se trata de un control estrictamente normativo y no de oportunidad y es ésta una decisión revisable plenamente en vía de amparo constitucional, pues afecta a la misma posibilidad de ejercicio del derecho; 2. un acto libre de las Cortes Generales cual es el trámite de toma en consideración de la proposición por el Pleno del Congreso de los Diputados (art. 127 en relación con el art. 126.5 del Reglamento); nada impide que el Pleno, como ocurre con cualesquiera proposiciones fruto de otras iniciativas, decida no entrar a deliberar sobre el texto presentado por razones de oportunidad política, siendo evidente que tal decisión no es revisable en amparo; 3. un acto intermedio respecto de los anteriores que puede ocasionalmente producirse como es la concesión o no de la prórroga del plazo para la recogida de firmas, según que la Mesa aprecie o no la existencia de causa mayor. Determinar qué debe entenderse por «causa mayor» es algo que incumbe al juicio de la Mesa y no a este Tribunal, como regla general. No obstante, si dicha apreciación fuera arbitraria o fruto de error manifiesto o carente de toda ponderación de los hechos, y así se demostrase por el solicitante de amparo en su demanda, cabría excepcionalmente entrar a revisar dicho juicio, entre otras razones porque la cuestión afecta al ejercicio de un derecho fundamental y porque, cuando de un concepto jurídico indeterminado se trata, siempre existe una pauta o criterio conforme al cual la indeterminación puede llenarse de contenido, sin que quepa, por tanto, pensar en una habilitación a la Mesa para dictar una decisión absolutamente libre y exenta de limitaciones. En este sentido, es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico el empleo de los términos «caso fortuito» y «fuerza mayor» en el Código Civil cuando del incumplimiento de la obligación se trata y, sin embargo, no cabe hablar de una lesión del crédito, pues la misma presencia de esas nociones exime de responsabilidad al deudor. Así se usa caso fortuito en los arts. 1.096, 1.183, etc., y fuerza mayor en los arts. 457, 1.777, etc.; o, incluso, caso fortuito y fuerza mayor conjuntamente en los arts. 1.602 y 1.625. El Código Civil no define ambas nociones, pero las describe con claridad en el art. 1.105: «nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables». El precepto obliga, pues, a un juicio de previsibilidad e inevitabilidad en cada caso concreto.

A la luz de este criterio jurídico, tradicional entre nosotros, la apreciación o no de la existencia de causa mayor habrá de hacerse por la Mesa, efectuando un juicio de previsibilidad e inevitabilidad de los eventos u obstáculos que se denuncien y en virtud de los cuales se reclame la

prórroga. Por lo demás, nada autoriza a afirmar -como se dice en la demanda sin razonamiento alguno- que el concepto de causa mayor que emplea esta Ley sea más amplio y generoso que el habitual en nuestro ordenamiento.

Tampoco es irrazonable pensar que la decisión de la concesión de la prórroga no puede dejarse en manos de las partes y que, dado que la prórroga de un plazo es una excepción al término general y común, esta posibilidad debe ser interpretada y aplicada restrictivamente, porque -según se dice en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/1984- «resulta evidente la inconveniencia de que el proceso quede abierto con carácter indefinido». En consecuencia, no cabe emplear aquí -como se intenta en la demanda- la lógica derivada de un favor libertatis, sino antes bien la contraria: preservar la conveniencia de que un procedimiento de recogida de firmas, por lo que tiene en común con una campaña o contienda electoral, no se prolongue indefinidamente.

En suma, la decisión de la Mesa por la que se concede o deniega la prórroga atañe a la apreciación de la concurrencia o no de causa o fuerza mayor, concepto que debe lógicamente delimitarse mediante un juicio de previsibilidad e inevitabilidad que corresponde efectuar únicamente a la propia Mesa, y esa apreciación sólo excepcionalmente puede ser revisada en vía de amparo en virtud de exigencias derivadas del respeto al art. 23.1 de la Constitución. En definitiva, no existe un derecho fundamental a la prórroga del plazo para la recogida de firmas.

4. Ha de admitirse, sin embargo, que ambos Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso en los que se deniega la prórroga apenas se encuentran razonados, porque simplemente rezan: «por no concurrir el requisito de causa mayor». Pero la aplicación de los principios a los que se acaba de hacer referencia permite concluir que no ha habido lesión alguna del derecho garantizado por el art. 23.1 de la Constitución, pues las diversas circunstancias que en la demanda de amparo se narran con detalle no impidieron el desarrollo efectivo del procedimiento de recogida de firmas y, en consecuencia, no se erigieron en verdaderos obstáculos al ejercicio del derecho fundamental a la participación, ya que no puede razonablemente sostenerse que tales circunstancias hubieran resultado imprevisibles e inevitables de haber actuado la Comisión promotora con la diligencia exigible.

En efecto, de modo sucinto ha de afirmarse que: a) el pretendido incumplimiento del plazo de quince días para pronunciarse sobre la admisibilidad de la iniciativa carece de relevancia en vía de amparo, pues el plazo de seis meses no inicia su cómputo hasta que se notifica a la Comisión la decisión de admisión dictada por la Mesa; b) es previsible el hecho de que la Comisión deba enviar numerosos pliegos, una vez numerados y sellados por la Junta Electoral Central, a las distintas provincias y que ese envío, por correo o por cualquier otro medio, requiera un cierto tiempo; c) en la medida en que la iniciativa legislativa se ejerce ante las Cortes Generales de la Nación y, por tanto, su ámbito desborda el del territorio de cualquier Comunidad Autónoma, el texto de la

proposición en los pliegos debe redactarse en la lengua oficial del Estado, el castellano, sin perjuicio de que pueda hacerse, a la par, en cualesquiera otras lenguas propias de las Comunidades Autónomas; d) tampoco es imprevisible que no puedan tramitarse certificados de penales de los fedatarios, a los efectos dispuestos en el art. 10.2 de la Ley -la carencia de antecedentes penales-, si no consta fehacientemente su voluntad, no pudiendo entenderse acreditada con una simple fotocopia no compulsada; e) en nada retrasa a la buena y diligente marcha del procedimiento de recogida de firmas las supuestas demoras en la información facilitada por las Juntas, extremo que tampoco se acredita; etc.

Esas pretendidas «trabas administrativas» que en la demanda se denuncian son, pues, meros requisitos formales encaminados a garantizar la exactitud en la manifestación de la voluntad popular que esta iniciativa legislativa entraña; tal y como reconoce el propio Ministerio Público. Y es preciso insistir en el hecho de que no es pertinente utilizar la impugnación de la denegación parlamentaria de la prórroga -tal y como en la demanda se hace- para intentar en esta vía de amparo constitucional una revisión global de la regularidad de todo el procedimiento anterior de recogida de firmas so pretexto de una pretendida transgresión del art. 23.1 de la Constitución.

No ha existido, por tanto, lesión del derecho fundamental a la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos ex art. 23.1 de la Constitución.

5. Por último, tampoco puede entenderse transgredido el principio de igualdad de los ciudadanos en fase de aplicación de la Ley por la Mesa del Congreso de los Diputados (art. 14 de la Constitución), puesto que ni se acreditan convenientemente los precedentes que en la demanda se aducen, como es carga procesal del recurrente, ni los hechos que unos y otros casos al parecer contemplan resultan ser iguales, ya que no estaba en el presente supuesto comprendido el período estival dentro del plazo de seis meses dispuesto en el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, con las dificultades que este largo período de vacaciones supone para una actividad de recogida de firmas, y que el Ministerio Fiscal en sus alegaciones describe.

FALLO:

Por lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y dos.