



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 / 1 9 8 6

La Laguna, a 28 de febrero de 1986.

Dictamen recabado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento autónomo sobre una *Proposición de Ley reguladora de la iniciativa popular en Canarias (EXP. 5/1986 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Según resulta del expediente remitido, el objeto del dictamen recabado se concreta en el estudio de una Proposición articulada de Ley reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular prevista en el art. 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, a los efectos de dilucidar si la misma es acorde con lo que al respecto previene la Constitución (CE), el mencionado Estatuto y, en cuanto pueda ser de aplicación, el resto del Ordenamiento jurídico estatal y autonómico.

II

El propósito de establecer una «Democracia avanzada», expresado por el legislador constituyente en el Preámbulo de nuestra Norma fundamental, conlleva la instrumentación de amplias posibilidades participativas y fluidos canales de expresión de la voluntad popular. Se tiene conciencia -como no podía ser menos, a la vista de la evolución más reciente del Constitucionalismo democrático- de que el incremento de las posibilidades de participación política y la creación de un clima institucional adecuado para la práctica de una eficaz ciudadanía activa, son exigencias inaplazables de una Democracia que quiera mantener, en las Sociedades de nuestro tiempo, el elevado nivel de credibilidad en sus instituciones que su propia

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

estabilidad y renovación reclaman. No otras, sin duda, fueron las razones por las que nuestros constituyentes configuraron un Ordenamiento en el que su carácter básicamente representativo no es óbice para la incorporación de fórmulas que permiten la expresión directa de la voluntad de los ciudadanos.

En este sentido, la Constitución en su art. 9.2 atribuye a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política y, complementariamente, preceptúa en su art. 23.1 que esta participación puede ser tanto «directa» como por medio de «representantes» libremente elegidos. Ambos componentes, sin embargo, -directo y representativo- distan mucho de encontrarse en una posición de equilibrio. No ya por el hecho de la absoluta primacía del componente representativo de la participación política -que, como es conocido, obedece a una lógica en la que no es preciso extenderse ahora-, sino por el desigual tratamiento que ambas categorías de institutos participativos reciben del legislador constituyente y ordinario. Así, mientras la instrumentación constitucional y legal de la representación política obedece a cánones que, dentro del contexto de las Democracias europeas, pueden calificarse de ortodoxos, las prevenciones contra los institutos de participación directa son evidentes, tanto en la génesis y formulación definitiva de los preceptos constitucionales que les conciernen como en el desarrollo legislativo de los mismos.

Ciertamente, ciñendo nuestras consideraciones a la iniciativa legislativa popular, debemos señalar lo siguiente:

A) En el ámbito constitucional, la aceptación con que el instituto fue visto en las fases iniciales del proceso de elaboración de la Constitución, se transmutó, finalmente, en un restrictivo tratamiento en el texto definitivo, tanto en lo que atañe a los requisitos subjetivos (no menos de 500.000 firmas acreditadas), como a sus límites materiales (se excluyen de su ámbito las materias propias de Ley Orgánica, las tributarias, las de carácter internacional y las relativas al derecho de gracia). A ello, hay que añadir la supeditación de su ejercicio a una futura Ley Orgánica. Además, en cuanto la proposición de Ley objeto de la iniciativa suponga aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no podrá tramitarse sin que el Gobierno dé su conformidad, según preceptúa el art. 134.6, CE.

B) En el plano de la legislación estatal -en el que, justo es reconocerlo, se ha procedido con más diligencia de la inicialmente esperada-, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, no se sustrae, sin

embargo, a la prevención ya detectada en la fase constituyente. El legislador ordinario no se recata de explicitar sus reparos, derivados, dice, de las enseñanzas históricas «que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular 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». Aunque en el fondo -como con ingenuidad confiesa-, de lo que realmente se trata es de establecer una regulación que canalice el ejercicio de la iniciativa con las mayores garantías «respetando al máximo el papel institucional de los partidos». Al respecto, junto a la regulación procedimental en sentido estricto, destaca la ampliación de los límites materiales de la iniciativa Popular, al añadir a las materias indicadas expresamente en el art. 87.3 CE, las reservadas a órganos concretos del Estado por los arts. 131 (planificación de la actividad económica) y 134.1, CE (elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado).

Estas restricciones son, evidentemente, expresivas de las dificultades de alcanzar un aceptable equilibrio entre el respeto a los cometidos naturales de los legítimos representantes de la voluntad popular, surgidos de unas elecciones, y la oferta de un cauce que permita y no ahogue la espontaneidad participativa de segmentos cualificados del electorado. Y, seguramente -al igual que otras restricciones (caso de las listas electorales cerradas y bloqueadas, por ejemplo)-, encuentran para el legislador su justificación en la prolongada ausencia de las prácticas democráticas en nuestro país. lo cual -unido quizá a problemas ocasionales de especial agudeza en ámbitos muy localizados de nuestra Sociedad-, ha llevado a tamizar la incorporación a nuestro acervo jurídico-positivo de una institución que en algunas Democracias de nuestro entorno tiene una más amplia acogida.

La corta experiencia con que cuenta entre nosotros este instituto participativo no permite formarse un juicio sobre la eficacia integradora del mismo, tal como aparece configurada en nuestros Ordenamientos estatal y comunitario. Lo que está en juego, como es sabido, es el grado de tolerancia de posibles concurrencias políticas extrapartidarias o extraparlamentarias que la mencionada iniciativa podría propiciar. En este sentido las proclividades demagógicas, no impensables, pudieran justificar las manifiestas desconfianzas con que se ha regulado este instituto. No obstante, no cabe desconocer que, en muchos supuestos, lo importante no será la iniciativa en sí o la suerte que finalmente le aguarde en su tramitación

parlamentaria, sino la oportunidad que la misma puede proporcionar de estimular la acción de los parlamentarios hacia zonas de actividad o temas que los mismos no han acertado a valorar en función de la demanda social que los avala o no han incluido en sus programas o en sus líneas de acción. Desde esta óptica, la iniciativa popular puede ser de una evidente utilidad que no debiera desconocer el legislador. Dicho de otro modo, el legislador no debiera extremar sus recelos, a veces basados más en prejuicios que en realidades, desactivando con una regulación disuasoria lo que puede ser un estimable vínculo de participación democrática y, con ello, de incremento de credibilidad de las instituciones.

III

En el ámbito de las Comunidades Autónomas (CCAA), debe señalarse que, con la excepción del de Castilla y León, todos los Estatutos incorporan la iniciativa legislativa popular. Algunos -la mayoría- señalan de modo expreso la vinculación de la Ley territorial que desarrolle este instituto a la Ley Orgánica estatal prevista en el art. 87.3, CE. Las fórmulas empleadas al efecto son muy similares: «de acuerdo con (...)» (Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Canarias, Murcia y Navarra), o bien, «en el marco de (...)» (Estatutos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Valencia). Los Estatutos de Aragón, Asturias, Cantabria y La Rioja no contienen esta expresa remisión a la Ley Orgánica estatal. Sin embargo, cualquiera que sea la fórmula empleada, es claro que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia normativa al que, evidentemente, no pueden sustraerse aquellos Estatutos que omiten referirse explícitamente al tema. Es decir, aunque el poder autonómico aparece, formalmente, menos vinculado en estos cuatro Estatutos, la reserva de Ley Orgánica a que repetidamente se hace mención desdibuja prácticamente tales diferencias.

En efecto, en cuanto se trata de regular una forma de iniciar el procedimiento legislativo ante la Asamblea autonómica, es evidente que su regulación forma parte de las competencias que la Constitución permite asumir a las Comunidades Autónomas en materia de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1, CE y su correspondiente desarrollo en los Estatutos de Autonomía). Pero, por otra parte, en cuanto concreción del derecho de participación política del art. 23.1 CE, es materia reservada a la Ley Orgánica, (art. 81.1, CE), reserva que, consiguientemente, sustrae a la competencia autonómica la regulación del contenido esencial de aquel derecho (objeto de desarrollo directo por la ley estatal).

Sin embargo, no puede perderse de vista que el legislador estatal no ha agotado, ni se ha propuesto agotar, esta materia. Ni podría hacerlo, pues debe respetar un «espacio» para la actuación de los poderes autonómicos cuya competencia en la materia deriva directamente de la normativa constitucional-estatutaria y no de una norma estatal habilitante. No obstante, los legisladores autonómicos -con la excepción de Aragón- no parecen haber extraído de esta circunstancia las oportunas consecuencias: en general, la legislación autonómica en materia de iniciativa popular tiene su nota más destacada en el mimetismo con que reproduce la pauta estatal, de la que sólo se aparta, en algunos casos, para introducir nuevas restricciones a aquélla (especialmente mediante la exclusión de su ámbito de nuevas materias).

Hasta la fecha, se han promulgado las leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular de Asturias (5 de junio de 1984), Murcia (22 de noviembre de 1984), Aragón (27 de diciembre de 1984), Castilla La Mancha (8 de marzo de 1985) y la Rioja (20 de mayo de 1985). En general, estas Leyes autonómicas son muy similares y, como decimos, siguen muy de cerca -en cuanto a titularidad, admisibilidad, procedimiento de recogida de firmas y a su acreditación, tramitación parlamentaria, caducidad y compensación por gastos realizados-, el esquema de la Ley estatal.

De esta tónica general, sin embargo, se separa en algunos aspectos la Ley de Aragón, que se singulariza por estas tres notas: a) prevé la posibilidad de que la iniciativa de la Comisión Promotora ante el Pleno de la Cámara, en el trate de toma en consideración, sea defendida por uno de los miembros de dicha Comisión, designado por ésta; b) establece la inadmisibilidad de las enmiendas a la totalidad que impliquen la devolución del Proyecto; c) faculta a la Comisión Promotora para solicitar la retirada de la Proposición de Ley si la misma entendiera que alguna enmienda, aprobada, al texto propuesto desvirtúa el objetivo de la iniciativa.

IV

El Estatuto canario no se aparta demasiado, como se ha dicho, de la pauta de la mayoría de los Estatutos de Autonomía: atribuye al Parlamento autónomo la competencia para regular mediante ley esta materia y difiere y condiciona su regulación a lo que establezca la Ley estatal prevista por la Constitución (art. 87.3).

Tras la Ley Orgánica 3/1984, ha quedado expedita la vía para la regulación autonómica de este instituto.

Así, pues, la regulación autonómica se conforma constitucional y estatutariamente como un supuesto de concurrencia legislativa sobre la misma materia en el que la legislación estatal tiene la condición de básica, aún cuando no se diga así de modo expreso por el legislador constituyente (art. 87. CE). En apoyo de esta calificación, procede recordar que la noción de «bases» -como con reiteración ha declarado el Tribunal Constitucional (TC)- es de carácter material, por lo que no se precisa su expresa denominación o determinación formal. Por otra parte, la concurrencia, en los términos del art. 11.4, EACan, es inequívoca aunque este supuesto de atribución competencias estatutaria condicionada en su ejercicio por su concordancia con la Ley Orgánica es bien distinto del que configura el art. 31, EACan, al supeditar las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución -en materia de régimen de radiodifusión y televisión- a la ley estatal «en los términos y casos establecidos» por ésta.

En efecto, y en relación con los límites materiales que de esta concurrencia normativa derivan para el legislador autonómico, debe recordarse lo siguiente:

1º Que la Ley estatal no es, en este caso, atributivo de la competencia autonómica, que deriva directamente del Estatuto, sino condicionante de su ejercicio.

2º Que nada tiene que ver estas «bases» con los supuestos de delegación legislativa y sus correspondientes «leyes de bases», a que se refieren los arts. 82 y 83, CE, cuyo marco es bastante más estricto que aquél en que ha de moverse el legislador autonómico, supeditado a la legislación básica del Estado.

3º Que el desarrollo legislativo es, por su propio carácter, diferente del mero desarrollo reglamentario: el Estado no puede agotar la regulación de la materia en cuestión, pues ha de reservar un ámbito sustancial de la misma a la libre decisión de las Comunidades Autónomas. Como ha declarado el TC, el Estado «debe permitir distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es, en estos supuestos, de carácter reglamentario»; o bien, «nunca la fijación de las bases debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» (Sentencia de 28 de abril de 1983).

Desde estas perspectivas, un posible mimetismo de la legislación autonómica no tiene demasiados fundamentos jurídico-constitucionales. Al contrario, daría la impresión de no haberse agotado, ni mucho menos, las posibilidades de regulación toleradas por nuestro Ordenamiento.

A mayor abundamiento, no debe olvidarse que la Ley Orgánica reguladora de esta iniciativa es, a la vez, marco de referencia para las legislaciones autonómicas y regulación específica de la iniciativa popular en el nivel estatal, por lo que, obviamente, sus componentes básicos deben ser interpretados como los estrictamente necesarios para regular el desarrollo directo del derecho fundamental de participación política del art. 23.1, CE por esta vía y ámbito, pero sin agotar esta regulación.

En definitiva, la Proposición analizada se caracteriza, en principio, por ajustarse al modelo más común de legislación autonómica, pero sin aprovechar, como hace alguna de ellas, las posibilidades indicadas. Es más, cabe incluso decir que en algunos aspectos presenta un mayor carácter restrictivo.

V

Sobre el contenido concreto de la Proposición objeto de dictamen, el Consejo considera pertinente formular las siguientes observaciones:

-Los títulos bajo los que aparece articulada la regulación propuesta son incongruentes con su contenido: así, después de un Título I, relativo a <Disposiciones Generales>, se incluyen otros dos Títulos con denominaciones evidentemente inapropiadas: Título II, «De la iniciativa legislativa popular», y Título III, «Disposiciones comunes», rótulos que únicamente serían acordes con supuestos en los que, junto a la iniciativa popular, se regulara algún otro tipo de iniciativa (por ejemplo, municipal) -circunstancia recogida, por cierto, en alguna Ley autonómica-.

- El artículo 1.º refiere el ejercicio de este derecho a los ciudadanos, siendo así que, tras la entrada en vigor de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el derecho de participación electoral aparece referido no a aquéllos, como ocurría con el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sino a los electores.

-El concepto de competencia exclusiva de la CAC es claramente limitativo del ámbito de la iniciativa. Otras leyes autonómicas emplean el más comprensivo de «competencia legislativa» de la Comunidad Autónoma, para excluir del ámbito de la iniciativa únicamente los proyectos que versen sobre materias para las que no sean competentes sus respectivos Parlamentos.

-La exigencia de diez mil firmas parece en principio razonable en función de lo que se prevé en otras leyes autonómicas, aunque quizá fuera procedente considerar la incidencia de la insularidad y las dificultades que ello puede comportar en la recogida de las firmas.

-El artículo 4.3.b), que establece un plazo de quince días, es limitativo en relación con la Ley estatal (un mes) y con otras Leyes autonómicas. La insularidad debiera, igualmente, ser contemplada a este respecto.

-Los preceptos de los artículos 4.f) y 5.l) pudieran ser contradictorios o innecesariamente reiterativos, según se interpreten, en relación con el papel del Gobierno ante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

-El plazo de tres meses para la recogida de firmas puede ser corto en función de la insularidad. La Ley estatal y otras leyes autonómicas fijan un plazo de 6 meses.

-La indemnización a que pudiera tener derecho la Comisión Promotora de la iniciativa, que el art. 10 de la Proposición de Ley analizada fija en trescientas mil pesetas, puede ser corta atendida nuestra discontinuidad territorial. Otras leyes autonómicas oscilan entre quinientas mil pesetas y un millón, independientemente de la población de la Comunidad respectiva.

-Parece discutible la limitación de un derecho inherente a la condición de ciudadano por el hecho de ostentar la condición de Diputado regional o de Consejero de un Cabildo establecida en la disposición adicional 1ª-. En el caso del Diputado pudiera tener mayor fundamento, al poder presentar Proposiciones de ley en la Cámara regional. En cambio, en el supuesto del Consejero insular es evidente la necesidad del acuerdo corporativo. En todo caso, parece que la diversidad de supuestos debiera tener diferente tratamiento.

CONCLUSIONES

1. El Consejo ha analizado la Proposición de Ley sometida a su consideración desde la perspectiva del Ordenamiento jurídico del Estado y a través de una visión comparativa de lo que los Ordenamientos de las Comunidades Autónomas establecen al respecto. Las calificaciones que desde estos parámetros se han apuntado, en relación con diferentes aspectos de dicha Proposición, deben ser entendidos como expresivas de un juicio técnico y no de valoraciones políticas.

2. Desde estos supuestos, es evidente, a juicio del Consejo, que el marco normativo indicado permite un cauce más amplio que el utilizado por la Proposición de referencia en la regulación de esta específica forma de iniciativa legislativa. Algún significativo ejemplo se ha señalado precedentemente.

3. La mencionada Proposición de Ley sigue muy de cerca las líneas de otras leyes autonómicas, sin que, cuestionablemente, nuestras evidentes singularidades insulares determinen específicas modulaciones en el tratamiento de los temas. En cambio, sí se contempla el ejercicio de la iniciativa por los canarios residentes en el extranjero.

4. Sobre la concreta regulación proyectada en la Proposición de referencia, damos aquí por reproducido cuanto se ha dicho respecto a su articulado.