



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 15 de septiembre de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento relativo a *la aplicación de la legislación autonómica sobre iniciativa legislativa popular a un escrito remitido al mismo por una Comisión Promotora (EXP. 9/1988 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen será determinar, de conformidad con lo explicitado en la correspondiente solicitud remitida a este Organismo por la Presidencia del Parlamento autónomo, si el escrito presentado ante la Mesa parlamentaria por varios ciudadanos de la isla de Tenerife, constituidos en Comisión Promotora, sobre materia de orden universitario e incidencia en el procedimiento legislativo, supone o contiene la pretensión de aquellos de iniciar la tramitación legalmente ordenada para ejercitar la iniciativa legislativa popular y, en su caso, si pudieran concurrir, en relación con tal iniciativa, las causas de inadmisibilidad establecidas en el art. 5.3 de la Ley autonómica 10/1986, reguladora de aquella, particularmente las contempladas en los apartados d) y e) de dicho precepto legal.

Interesa advertir, en todo caso, que, a la vista de lo dispuesto sobre la actividad consultiva de este Organismo, tanto con carácter general como en lo que específicamente concierne a una eventual Propuesta producto de iniciativa popular, en las Leyes autonómicas 4/1984 y 10/1986, la solicitud de que se trata ha de ser calificada de facultativa, no asimilable ni sustitutiva de la que, con naturaleza preceptiva, se previene en el art. 5.2, Ley 10/1986, la cual ha de ser remitida al Consejo justamente después, y no antes, de que la Mesa del Parlamento admita a trámite la Propuesta enviada a ella por la correspondiente Comisión Promotora.

* PONENTE: Sr. Hormiga Domínguez.

II

En relación con el primero de los asuntos a dilucidar, antes señalado, procede indicar que el escrito elevado por la Comisión Promotora a la Mesa del parlamento se compone de varias determinaciones y aseveraciones recogidas en cuatro puntos o apartados, intencional e incluso materialmente heterogéneos. Pues bien, de esos cuatro puntos, parece claro que los tres primeros no pueden hacer al caso que nos interesa, dadas su forma y contenido, pero no ocurre lo mismo con el cuarto de ellos, tal como está confeccionado, en conexión con otros elementos del escrito que luego se detallarán. Así, el citado cuarto punto, independientemente de su peculiar redacción y de su dudosa corrección técnico-jurídica, podría entenderse que supone la realización del primer paso o trámite regulado en el Ordenamiento comunitario para ejercitar el derecho de iniciativa legislativa popular, formalizándose en él una Propuesta de Ley.

Es cierto que cabría argüir, interpretando de forma restringida el art. 4.1, Ley 10/1986, que el escrito de que se trata, en su globalidad, no se refiere concreta y únicamente, como debiera supuestamente hacer, a una Propuesta de Ley propiamente dicha, sino a una diversidad de asuntos entre los que se pudiera encontrar, confusamente y con escaso rigor técnico, una hipotética Propuesta, de manera que, consecuentemente, podría proceder su inmediato rechazo cuando menos por defecto formal de presentación, haciendo incluso abstracción de lo impertinente que pudiera considerarse que son ciertas afirmaciones o advertencias recogidas en dicho escrito.

Sin embargo, además de que no parece correcto interpretar restrictivamente un precepto, como es el incluido en el art. 4.1, Ley 10/1986, regulador de la iniciativa legislativa popular, concebida como un derecho fundamental de los ciudadanos, estando la ordenación de aquella por esa razón claramente presidida por el principio "favor libertatis" -según ha expresado este Organismo en dictámenes previos sobre la materia- y debiendo, por tanto, interpretarse extensivamente las disposiciones que lo regulan -como asimismo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional-, resulta perfectamente posible sostener que el precepto en cuestión, más que ordenar exhaustivamente cual ha de ser el contenido del escrito de formalización de una Propuesta de Ley de iniciativa popular, se limita a prevenir determinados requisitos

mínimos que deben respetar y cumplir sus promotores al objeto de su admisión por el órgano competente.

En este sentido, ha de aceptarse que, contemplado aisladamente el punto cuarto del escrito analizado -lo que puede hacerse teniendo en cuenta lo antes indicado y su propio comienzo con la frase "al mismo tiempo", que parece denotar una pretensión técnicamente distinta y objetivamente diferenciada a la del resto de aquel-, sus redactores, con su elaboración en determinada forma y su subsiguiente remisión a la Mesa de la Cámara legislativa, han dado cumplimiento a lo preceptuado en el art. 4.1.a), Ley 10/1986, cumplimentando asimismo, con la inclusión en el escrito de los datos personales y firmas de los proponentes, como miembros de la Comisión Promotora, lo que se dispone en el art. 4.1.b) y 2 de dicha Ley.

Desde luego, ha de insistirse en que la Propuesta de Ley que pudiera estar recogida en el escrito sometido a la consideración del Consejo lo estaría, exclusivamente, en su punto cuarto, de acuerdo con lo explicitado anteriormente en este Fundamento. En otras palabras, ha de recordarse que, cualquiera que pudiera ser la consideración parlamentaria o el calificativo técnico que merecieran, conjuntamente o por separado, los puntos primero, segundo y tercero del escrito, tales puntos no pueden ser tratados -ni, de hecho, cabe deducir de aquel que se quiera que lo sean- como Propuestas individuales o como parte de la que se plantea en el punto cuarto, principal o fundamentalmente en cuanto que ninguno de ellos se acomoda ni cumple lo ordenado en el art. 4.1, Ley 10/1986.

III

1. Por lo que respecta a la segunda cuestión planteada al Consejo, ante todo conviene aclarar que, si bien la Propuesta de Ley presentada en esta cuestión versa ciertamente sobre materia universitaria, genéricamente considerada, es dudoso que exista conexión objetiva entre el texto articulado en el que aquella se traduce y el de sendas Propositiones de Ley sobre tal materia actualmente en trámite parlamentario, tras ser tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara legislativa las correspondientes Propuestas del Cabildo Insular de Gran Canaria (iniciativa institucional) y de una Comisión Promotora compuesta por varios ciudadanos de esa isla (iniciativa popular).

Efectivamente, es difícil negar que, mientras la Propuesta estudiada afecta a la ordenación del modo en que ha de procederse a la futura regulación de la materia universitaria, sin especificación o concreción alguna, las Propositiones que ya se tramitan en el Parlamento se dirigen a regular, concreta y específicamente, la organización de las Universidades canarias. Es decir, que, aún cuando en ambos casos pueda estar concernida la misma materia, lo cierto es que, técnicamente, el objeto de la Propuesta o norma que se propone, entendido como determinada regulación a incorporar al Ordenamiento si obtuviera su aprobación parlamentaria, es distinto al de las Propositiones. Es más, incluso desde una perspectiva estrictamente material cabe decir que existe igualmente una notable diferencia entre la primera, que incide también en materia de iniciativa y procedimiento legislativo, con la consecuencia que mas tarde veremos, y las segundas, que limitan su incidencia sobre diversos aspectos de las instituciones universitarias de la Comunidad.

Por supuesto, problema distinto, en el que obviamente no puede entrar ahora este Organismo, es la determinación de la adecuación jurídica y la corrección técnica de la Propuesta estudiada, así como también lo es analizar si la misma, de ser admitida a trámite y de prosperar en su actual redacción, pudiera tener algún efecto respecto a las Propositiones de Ley antes mencionadas, análisis cuyo resultado bien pudiera no coincidir con la consecuencia que, a la luz del conjunto del escrito en el que la norma propuesta se inserta, parece que pretenden lograr los proponentes.

2. Consecuentemente con lo explicitado en el punto previo, ha de convenirse que no parece que sea aplicable al supuesto analizado la causa de inadmisibilidad dispuesta en el art. 5.3.e), Ley 10/1986, pues, evidentemente, la Propuesta en cuestión no es reproducción de ninguna otra de iniciativa popular que se hubiere presentado en la legislatura en curso, no siendo su contenido equivalente al de la Proposición resultante de tal iniciativa que se tramita en el presente.

Pero es que tampoco parece que lo sea la prevista en el apartado d) del art. 5.3, Ley 10/1986, al no existir en la actualidad en tramitación parlamentaria un Proyecto o Proposición de Ley con el mismo objeto que el de la Propuesta que nos ocupa. Y ello, siempre y cuando, claro está, se acoja la inteligencia de la expresión "objeto" que se ha explicitado previamente, distinguiéndose que busca obtener con ella el legislador o la finalidad a satisfacer que ha inspirado a éste su producción, o bien, entre aquel y la materia sobre la que pudiera incidir esa norma, aunque fuese

indirecta o parcialmente. Lo que se ha hecho, no solo porque técnicamente parece lo adecuado, sino porque, además, una interpretación contraria o diferente, que no dedujera las distinciones señaladas, generaría inseguridad y/o limitaría, se estima que improcedentemente dado el carácter del asunto concernido, la posibilidad de ejercitar la iniciativa popular.

Naturalmente, es obvio que, de confundirse o asimilarse objeto y objetivo o finalidad de la norma o aquel y materia afectada de una u otra manera, sería aplicable la causa de inadmisibilidad de referencia.

3. No obstante, no es menos cierto que, según se ha apuntado ya, la Propuesta considerada se formaliza en un texto articulado, de artículo único, conteniendo un precepto que regula el procedimiento legislativo y, con ello, afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa, tanto gubernativa como parlamentaria, institucional y aún popular, es decir, que viene a incidir sobre materias que, según el art. 2.4 y 5, Ley 10/1986, están excluidas de la iniciativa popular, teniendo, por demás, tal incidencia carácter principal y determinante.

Es incuestionable la incidencia de la Propuesta en la ordenación de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, en la concepción de la misma expresada ya por este Organismo en otros dictámenes, puesto que, sin duda alguna, forma parte fundamental de ella la facultad o capacidad conferida por el Ordenamiento al Gobierno, al Parlamento o a los Cabildos para iniciar el procedimiento legislativo en una cierta forma, no cabiendo que pueda alterarse ésta, condicionando aquella, mediante la iniciativa popular. De idéntica manera que el propio procedimiento previsto normativamente para producir normas primarias es necesariamente un elemento básico de la referida organización institucional comunitaria, razón por la que tampoco puede ser ordenado a través de la citada iniciativa.

Por otra parte, debido a la indicada pretensión reguladora genérica de la norma propuesta sobre el procedimiento legislativo, aun cuando éste sea referido a la ordenación de la materia universitaria, es claro que aquella afecta al modo de ejercicio de la iniciativa popular y, por tanto, a la regulación de ésta, lo que expresamente prohíbe que pueda hacerse por esta vía un concreto precepto legal.

En definitiva, a la vista de lo establecido en el art. 5.3.a), Ley 10/1986, en relación con lo preceptuado en los apartados 4 y 5 del art. 2 de dicha Ley autonómica, cabe apreciar que la Propuesta normativa estudiada incurre en causa de inadmisibilidad, por lo que, lógicamente, no debiera ser admitida a trámite por la Mesa del Parlamento como órgano competente al respecto.

C O N C L U S I O N E S

1. Aún cuando el escrito elevado por una Comisión Promotora al Parlamento presenta importantes deficiencias técnicas y contiene aseveraciones que, cuando menos, no son subsumibles en la figura de la Propuesta de Ley, se considera que, en base a la interpretación del art. 4.1, Ley 10/1986 efectuada en el Fundamento II, cabe admitir que la redacción de su punto cuarto, junto con la inclusión de otros elementos de identificación en dicho escrito, suponen el cumplimiento por los promotores de los requisitos legalmente fijados para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

2. No obstante lo anterior, y pese a ser cuestionable que pudieran aplicarse a la norma propuesta las causas de inadmisibilidad de la iniciativa popular contempladas en el art. 5.3.d) y e), Ley 10/1986, de acuerdo con lo razonado en el punto tercero del Fundamento III, es de apreciar que aquella incurre en la prevenida en el apartado a) del citado precepto legal, en relación con lo establecido en el art. 2.4 y 5 de la misma Ley, al incidir su regulación sobre la organización institucional de la Comunidad y sobre la propia iniciativa popular.