



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 / 1 9 9 0

La Laguna, a 5 de abril de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento sobre la *Proposición de Ley, de iniciativa popular, de referéndum sobre las relaciones de Canarias con las Comunidades Europeas (EXP. 3/1990 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen expresa la opinión del Consejo sobre la adecuación al ordenamiento jurídico -Constitución (CE), Estatuto de Autonomía (EACan) y restante normativa que fuere de aplicación-, de la Proposición de Ley de referencia, cuyo análisis se recaba preceptivamente de este Organismo, por la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma (CAC) en virtud de lo preceptuado en el art. 5.2 de la citada Ley 10/1986. En particular, habrá de tenerse en cuenta lo prevenido al respecto por las Leyes orgánicas 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum y 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA), así como la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular.

Observado el contenido de la Proposición de Ley cabe decir que mediante el ejercicio de la iniciativa popular se pretende: a) la realización de un referéndum en la CAC para consultar a los ciudadanos canarios, en un plazo y en unos términos concretos, acerca de la plena integración en las Comunidades Europeas, según se dice, en los términos propuestos recientemente por el Parlamento regional; b) el

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voituriez.

obligatorio inicio de consultas con las fuerzas políticas y sociales por los Gobiernos central y autónomo, de ser contrario a la señalada propuesta el resultado del referéndum, en orden a la determinación de un nuevo marco de relaciones de Canarias con las mencionadas Comunidades, antes de que culminen las negociaciones que actualmente se mantienen al respecto con las instituciones de éstas; c) el alcance de estos objetivos mediante Ley estatal, a través del mecanismo de la iniciativa legislativa del Parlamento autónomo ante las Cortes Generales en la que - tal como se pretende por sus proponentes- debe transformarse por la Cámara autonómica la iniciativa popular ante ella ejercitada.

2. El marco jurídico conforme al cual debe analizarse la congruencia o adecuación jurídica de la Proposición analizada es el que conforman los preceptos que seguidamente se indican, haciéndose, además, expresa referencia a aquellos aspectos que inciden en dicho supuesto.

-- El art. 92, CE establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Es decir, se trata de una consulta facultativa y de efectos no vinculantes sobre asuntos políticos de particular importancia de ámbito nacional, habiendo de ser consultado lógicamente el conjunto de la ciudadanía. Lo que se efectúa mediante el expediente técnico del referéndum, que es convocado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno previamente autorizada por el Congreso, de modo que es competencia del Ejecutivo estatal instar la realización y determinar los términos del referéndum, mientras que lo es de la Cámara Baja del Legislativo del Estado acordar la autorización de la actuación que se propone efectuar dicho Ejecutivo.

Por último, el precepto constitucional dispone que una Ley orgánica -por tanto, el Estado- regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Norma constitucional. Es decir, incluyendo todas ellas, pero sin prohibir la eventual existencia de otras, aunque sin perjuicio naturalmente de lo contemplado sobre esta materia en el art. 149.1.32, CE, que previene la reserva a la competencia exclusiva estatal de la autorización para convocar la consulta popular por referéndum.

El art. 1, Ley 2/1980 reproduce el mandato constitucional del art. 92.3 preceptuando que el referéndum, en sus distintas modalidades, se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en aquella; mientras que su

art. 2.1 señala, de conformidad con lo que se ha indicado prevé el art. 149.1.32, CE, que la autorización para su convocatoria, en cualquiera de dichas modalidades, corresponde en exclusiva al Estado, convocándolo el Rey por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente, habiéndose de entender que éste es el del Gobierno y que esta es la forma en que se efectúa la propuesta gubernativa constitucionalmente prevista (art. 2.2). Concretamente, el art. 6 de esta Ley preceptúa que el referéndum consultivo del art. 92, CE requerirá la autorización previa del Congreso a solicitud del Presidente del Gobierno, en la que deberán contenerse los exactos términos de la consulta (cfr., asimismo, el art. 161 del Reglamento del Congreso).

En conexión con lo que se ha indicado sobre el art. 92.3, CE, y con la posible existencia de otras modalidades de referéndum aparte las constitucionales expresas, ha de recordarse que la disposición adicional de la Ley 2/1980 prescribe que la regulación en ella contenida no afecta a las consultas populares municipales a celebrar de acuerdo con la legislación de Régimen Local, dejando a salvo la competencia exclusiva del Estado Para su autorización, que, en este caso, corresponde al Gobierno (art. 2.2, Ley 2/1980). Y que, congruentemente, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone (art. 71) que, de conformidad con la normativa estatal y de la Comunidad Autónoma que hubiere asumido competencia al respecto, el Alcalde, previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta y autorización del Gobierno del Estado, podrá someter a consulta popular los asuntos locales de la competencia propia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a la Hacienda local.

-- El art. 11.4, EACan previene que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno canario, a los Diputados regionales o a un Cabildo insular, cabiendo asimismo la iniciativa popular, que será regulada por el Parlamento (como así se ha efectuado mediante la Ley autonómica 10/1986) de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica contemplada en el art. 87.3, CE, debiendo traducirse en la presentación de Propositiones de Ley que hayan de ser tramitadas por la Cámara legislativa autonómica.

Por su parte, el art. 12 de la Norma estatutaria contempla en su letra a) como función parlamentaria el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma; una función que es preciso no confundir con la prevista en su letra e),

consistente en la facultad de promover la aprobación de legislación estatal mediante el doble expediente de solicitar del Gobierno estatal el ejercicio de su iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, -adoptando al efecto y presentando los Proyectos legislativos que le sean propuestos por el Parlamento autónomo-, o bien ejercitar la propia Cámara autonómica su facultad de iniciativa legislativa ante dichas Cortes, elevando directamente al Congreso las Propositiones que hubiese acordado, todo ello según ordena el art. 87.2, CE. Debiendo advertirse que este precepto constitucional no limita materialmente la referida iniciativa institucional - como hace el art. 87.3, CE respecto de la iniciativa popular; pero, lógicamente, tanto la solicitud al Gobierno como la iniciativa parlamentaria directa han de referirse a materias de competencia estatal, cuyo ejercicio se insta, precisamente, por la falta de competencias del Parlamento autonómico respecto de las mismas.

En este sentido, resulta evidente que la Comunidad canaria no tiene estatutariamente asumido competencias para la regulación de un referéndum autonómico, siendo por lo demás harto problemática la posibilidad de deducir tal competencia de las que expresamente tiene aquella asumidas. Invocar a tales efectos el art. 29.1, EACan, sería evidentemente forzado, pues difícilmente puede entenderse incluido el referéndum autonómico dentro del concepto estatutario de "instituciones de autogobierno". Hay, pues, que entender que la eventual ordenación de consultas populares autonómicas -diferentes de las previstas por los Estatutos de Autonomía o por la propia Constitución- presupone una competencia que, no estando expresamente atribuida a las Comunidades Autónomas ni reservada al Estado, habría que reputar remanente y, por consiguiente, de titularidad estatal. Más aún, puede entenderse que el Estado ha hecho uso de esta competencia al limitar el ámbito de la Ley 2/1980 legisladora de las distintas modalidades de referéndum (que no queda circunscrito a las previstas constitucionalmente, cfr. art. 1) y de regular, sin dicha previsión constitucional expresa, el referéndum de ámbito municipal (cfr. art. 71, Ley 7/1985). Este problema no se plantea, evidentemente, con referencia a las consultas de carácter municipal, pues como prescribe el art. 31.3, EACan, la CAC ostenta competencias de desarrollo legislativo en la materia, con sujeción a lo dispuesto en la Ley 2/1980 y en la Ley 7/1985.

II

La iniciativa legislativa popular prevista en el art. 11.4, EACan, ha de ser entendida como aquella que resulta ejercitable en el ámbito comunitario. Esto es, como aquella cuya finalidad ha de consistir precisamente en la iniciación del procedimiento legislativo autonómico con la presentación de Propositiones legislativas -es decir, propuestas de regulaciones de materias sobre las que la CAC ostente competencias legislativas- a los efectos de su tramitación y, en su caso, aprobación por el Parlamento autónomo, convirtiéndolas en Leyes autonómicas. Por eso, dicha iniciativa ha de conectarse necesariamente con la función parlamentaria prevista en el art. 12.a), EACan.

Por el contrario, la función que el art. 12.e) del Estatuto reserva al Parlamento no tiene carácter legislativo en sentido estricto ni ámbito autonómico, pues no puede relacionarse con la creación de normas por órganos de la CAC, sino con la función legislativa de ámbito nacional cuyo ejercicio se insta por la Cámara autonómica. Se trata, pues, de una función promotora de la actividad legislativa del Estado de la que es titular dicha Comunidad con fundamento constitucional y estatutario.

Es claro, pues, que la función legislativa cuyo ejercicio se insta del Parlamento autónomo a través de la iniciativa popular, sólo puede estimarse culminada tras la admisión a trámite de la correspondiente Proposición y la aprobación de la consiguiente Ley autonómica. Mientras que la otra función antes referida -la prevista en el apartado e) del citado art. 12, EACan- se sustancia en la mera aprobación de una Propuesta y la subsiguiente elevación de una solicitud al Gobierno estatal o presentación de una Proposición ante el Congreso de los Diputados.

No cabe por tanto confundir -o fusionar en un mismo procedimiento- una y otra función parlamentaria, por lo que no resulta admisible que una iniciativa legislativa-popular, en este caso- que tiene un objeto, ámbito y fin estatutariamente determinado, pueda ser alterada en el curso de su tramitación, transformándola en otra bien distinta en cada uno de los mencionados elementos, cuales la indicada "iniciativa institucional" parlamentaria o bien, que la Proposición en que ha de formalizarse aquella, referida a una normativa que necesariamente ha de corresponder al ámbito de las competencias autonómicas, pueda extrañamente convertirse -sin variar por demás de contenido- en la formalización de otra iniciativa

diferente, a cuyo través, lo instado de la Cámara autonómica es la aprobación no de una Ley, sino de una Propuesta por la que la CAC insta -de manera directa (Congreso) o indirecta(Gobierno) la aprobación por las Cortes Generales de una Ley, por concernir lo instado a materia de competencia legislativa del Estado.

Ha de añadirse, además, que, contrariamente a cuanto ocurre con la función legislativa autonómica, cuyo ejercicio y concreción normativa agota el ámbito de la iniciativa popular, es más que dudoso que ésta pueda extenderse a la función de promoción de la legislación estatal que al Parlamento autónomo compete. Pues no cabe ignorar que, constitucional y estatutariamente, dicha función se halla atribuida en exclusiva a dicha Cámara en cuanto tal, es decir, entendida como institución. De manera que se ha de entender que su ejercicio únicamente podría ser propuesto por los parlamentarios autonómicos, únicos legitimados al respecto en tanto que elemento personal de esa institución.

Por consiguiente, la operación propuesta puede suponer tanto el desconocimiento de la regulación estatutaria y legal en la materia, particularmente en lo que concierne a la iniciativa legislativa popular, como la alteración de la ordenación prescrita por el Reglamento de la Cámara autonómica respecto del procedimiento legislativo y del ejercicio de la función prevista en el art. 12.e), EACan, a la que se ha hecho referencia, pese a que pueda inducir a error la mera literalidad de los arts.11.1, EACan en relación con el art. 134.2 del citado Reglamento.

III

Procede considerar ahora si la Proposición incide o no en alguna de las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, así como si la misma se halla incurso en aquellas causas de inadmisibilidad que, por su propia naturaleza, no resulta reservada su apreciación a la mesa del Parlamento. Todo ello, de acuerdo con lo que sobre ambos aspectos disponen, respectivamente los arts. 2 y 5.3, disposiciones a) y b), de la reiteradamente citada Ley 10/1986.

Es evidente que la Proposición dictaminada no recae sobre las materias que contemplan los números 2, 5 y 6 del referido art. 2. y puede muy bien prescindirse, por lo que seguidamente se dice, de ahondar en las cuestiones que pudiera plantear dicha propuesta en relación con la exclusión de la reforma estatutaria o la

organización institucional de la Comunidad Autónoma (números 3 y 4 del mismo). Evidente es también que la misma recae sobre unas materias -ordenación singular de un referéndum autonómico de eficacia vinculante e incidencia atípica en la formación de la voluntad estatal y autonómica respecto de la materia concernida- sobre las que, según se ha expuesto, no cabe albergar ninguna duda en cuanto a la incompetencia de la CAC para adoptar decisiones de tal tenor. La propia proposición así lo reconoce al instar del Parlamento autónomo no una Ley, sino el ejercicio de su facultad promotora de la legislación del Estado. Esta sola circunstancia podría dispensarnos cumplidamente de proseguir nuestro análisis de este fundamental aspecto.

Digamos, sin embargo, que el tratamiento parlamentario que se pretende de la iniciativa analizada implica la utilización de un dispositivo de participación ciudadana en la promoción de la actividad legislativa *de la Comunidad Autónoma* con el fin de alcanzar un objetivo que excede de las competencias de ésta a través de otro dispositivo de diferente naturaleza cual es la facultad de la Cámara autonómica para instar o promover la actividad legislativa *del Estado*.

Esta anómala utilización del mencionado instituto participativo puede sin duda estar motivado por un inaceptable apego a la mera literalidad del art. 11.4, EACan, con el consiguiente desconocimiento de la diferenciación que el Estatuto establece entre las funciones parlamentarias a las que, respectivamente, se refieren los apartados a) y e) de su art. 12, según se ha indicado. Diferenciación con la que guardan congruencia las disposiciones de los arts.2.1 y 5.3, a) de la Ley 10/1986. Pero, objetivamente, expresa la pretensión de obviar la incompetencia de la CAC para legislar el tipo de referéndum que se propone y la indicada improcedencia de incidir sobre este instituto mediante la referida iniciativa popular. Y que aún admitiendo -con fines exclusivamente dialécticos- la licitud del uso de la iniciativa popular para instar del Parlamento autónomo la indicada promoción de la actividad legislativa del Estado, es evidente que la Proposición dictaminada se halla incurso en causa de inadmisibilidad (por versar sobre materia en la que la CAC no tiene competencia), según resulta de los arts.5.3.a) en relación con el 2.1, de la Ley autonómica 10/1986).

A mayor abundamiento, cabe señalar que dicha iniciativa, de carácter incuestionablemente popular por su origen y ejercicio, incide sobre una materia

propia de Ley orgánica que le está vedada, no expresamente por la Ley autonómica 10/1986, pero sí por la Ley orgánica 3/1984 (cfr. art. 2.1), a la que la regulación de aquella debe supeditarse. Por lo cual, siendo evidente que la CAC no es competente en materia reservada en su disciplina a dicha modalidad legislativa, se incide por ello de nuevo en causa de inadmisibilidad de acuerdo con lo que prescriben los mismos preceptos a los que se acaba de hacer referencia.

Por otro lado, en su presente redacción la disposición final primera de dicha Proposición -mecanismo normativo utilizado para realizar la operación transformadora señalada- podría suponer una reforma, bien que implícita, del procedimiento legislativo autonómico disciplinada por el Reglamento de la Cámara, modificación que, en cuanto tal, es asunto que está también fuera del alcance de la iniciativa popular. Por tanto, pudiera decirse que la Proposición incurre otra vez en la causa de inadmisibilidad del art. 5.3.a), pero ahora con referencia al art. 2.4, ambos de la Ley 10/1986.

En fin, cabría reseñar que, asimismo, pudiera ser inadmisibile la Proposición por la causa prevista en la letra c) del art. 5.3, al versar su texto sobre distintas materias que, por demás, son difícilmente homogeneizables entre sí, bastando al efecto comparar la ordenación contenida en los tres artículos de la Proposición con la incluida en sus dos disposiciones finales.

IV

Además de cuanto queda dicho, la Proposición dictaminada suscita las siguientes consideraciones.

- Parece desconocerse que, aunque la competencia para autorizar el tipo de referéndum al que pertenece el que se insta, corresponde al Congreso -siendo de todos modos inadecuada la pretensión de instrumentar su autorización a través de una Ley, puesto que, constitucionalmente, no interviene en ello el Senado, lo que no se exige evidentemente en la Ley 2/1980, ni tampoco se contempla lógicamente en el art. 161 del Reglamento del Congreso-, la facultad de proponerlo corresponde libremente al Gobierno, sin que de las Cortes puedan imponer su celebración o predeterminar su contenido. Así, el Congreso, y sólo éste, actúa únicamente para autorizar o no -por acuerdo plenario y, necesariamente, a solicitud del Presidente del Gobierno- la propuesta de éste al Rey para convocarlo en determinados términos.

- Es mas que dudoso que las Cortes pudieran establecer una modificación de la Ley orgánica 2/1980 para acoger en ella el caso planteado, o bien, dictar una nueva regulación en la materia que se añadiera a aquella con su propia especificidad o la excepcionara como supuesto único, pues tal cosa iría directamente en contra de lo prevenido en el art. 92, CE, tanto por la razón mencionada en el párrafo anterior (art. 2), como porque este tipo de referéndum, a ordenar por Ley orgánica, ha de tener obligatoriamente relevancia y ámbito nacional (art. 1).

- En todo caso, resulta discutible la competencia que parece estimarse tiene el Parlamento estatal para ordenar lo que se contiene en los arts. 1 y 3 de la Proposición en relación con el Gobierno autónomo, pues éste no puede ser tratado como si en realidad fuera un órgano de la organización política central, sujeto por demás a la autoridad del Gobierno estatal, ni las Cortes pueden mediante Ley imponerle directamente determinadas actuaciones.

- Además el precepto del citado art. 3 podría ser también cuestionable en cuanto pudiera suponer una autolimitación inconstitucional de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales así como desconocer que el órgano político fundamental en, la CAC, con todas las consecuencias que ello conlleva, es el Parlamento regional y no el Gobierno autónomo o aún menos el central.

- Ciertamente, el reiteradamente citado art. 3 sería objetable aunque no fuera sino por el hecho de que, dada su literalidad, parece dar al resultado de la consulta popular realizada, unas consecuencias jurídicas propias de un referéndum vinculante y no del meramente consultivo.

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

1. La Proposición dictaminada implica la utilización de un dispositivo estatutario de participación ciudadana en la promoción de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma con el fin de alcanzar un objetivo que excede de las competencias de ésta mediante otro dispositivo de diferente naturaleza, constitucional y estatutariamente previsto para la promoción de la legislación estatal por parte de la Cámara autonómica. Como se expresa en el Fundamento II, ello supone un empleo anómalo del instituto de la iniciativa legislativa popular al

desconocer las diferencias establecidas por el Estatuto entre las funciones parlamentarias a las que se refieren los apartados a) y b) de su art. 11, a las que, consecuentemente, se ajusta la Ley autonómica 10/1986, reguladora de la misma.

2. Al versar sobre cuestiones no incluidas en el acervo competencial de la CAC, la referida Proposición incurre en causa de inadmisibilidad según las previsiones de los arts.5.3.a) en relación con el 2.1, de la citada Ley 10/1986. También pudiera incidir en la contemplada en el apartado 3.c) del referido art. 5. Todo ello, según se razona en el Fundamento III.

3. Deben, asimismo, tenerse en cuenta las observaciones que se expresan en el Fundamento IV respecto de otros aspectos jurídicamente cuestionables del contenido de la mencionada Proposición.