



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 24 de septiembre de 1991.

Dictamen emitido a solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento sobre *Proposición de Ley de iniciativa popular reguladora de la condición de residente en Canarias (EXP. 13/1991 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen expresa la opinión del Consejo Consultivo de Canarias sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico de la Proposición de Ley de iniciativa popular de referencia. Ha sido recabada facultativamente por la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma respecto a si el texto articulado integrante de la documentación presentada por la Comisión promotora constituida al efecto, "contiene una pretensión en orden al inicio del procedimiento establecido por la Iniciativa legislativa popular" prevista en el art. 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias y si, en todo caso, existe "alguna causa de inadmisibilidad prevista en la Ley 10/1986", reguladora de aquella, "particularmente, la contemplada en el apartado 1 del art. 2".

II

La solicitud del presente dictamen se realiza por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias con carácter previo a haberse pronunciado aquella sobre su admisibilidad, ya que no consta que se haya acordado ésta en la certificación del Acuerdo adoptado el 29 de mayo de 1991, que acompaña a la solicitud. Hemos, pues, de subrayar el carácter facultativo de esta solicitud como ya lo indican los propios solicitantes, a efectos de diferenciar claramente este supuesto -amparado en el art.

* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

12 de la Ley 4/1984 del Consejo Consultivo, que faculta al Presidente del Parlamento, previo Acuerdo de la Mesa, bien por propia iniciativa o de un grupo parlamentario, a solicitar dictamen facultativo de este Organismo- de otros en los que el procedimiento de iniciativa legislativa popular, exige preceptivamente dictamen de este Organismo en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 10/1986, y cuyo presupuesto es, precisamente, el pronunciamiento de la Mesa sobre la admisibilidad de la iniciativa en sí.

No es la primera vez que este Consejo tiene que pronunciarse, con uno u otro carácter, sobre iniciativas legislativas de origen popular, habiéndose matizado entonces que la solicitud facultativa, que es el carácter que reviste la que ahora dictamina el Consejo, no excluye la necesidad de solicitar con carácter preceptivo nuevo dictamen, una vez que se haya cumplido la condición de la que la Ley 10/1986 hace depender su solicitud, y que no es otra que el Acuerdo de la Mesa de la Cámara admitiendo la iniciativa. Congruentemente con lo expuesto, la solicitud facultativa de dictamen, que se inserta en una fase del procedimiento de la iniciativa distinta de aquella en que se produce la solicitud preceptiva, debe producir efectos distintos de los que en su caso se generarían en solicitudes de otro carácter. La diferencia, desde luego, no puede ser meramente nominalista, pues en uno y otro supuesto subyacen intereses cualificadamente diferentes, lo que obliga a deslindar, definidos aquellos, el alcance y objeto de uno y otro tipo de solicitudes.

Es evidente que cuando el Ordenamiento llama a la intervención preceptiva del Consejo Consultivo es porque en el procedimiento de que se trate -sea cual fuere- existe un interés cualificado que determina su indisponibilidad incluso por el órgano que lo impulsa, en este caso, el propio Parlamento. El reconocimiento constitucional-estatutario (arts.87.3, CE; 11.4, EACan) de mecanismos extraparlamentarios de iniciativa legislativa, particularmente el de carácter popular, obliga a ponderar convenientemente los límites dentro de los que tal iniciativa debe moverse, de forma que se sostenga siempre un equilibrio entre la expresión institucionalizada de la voluntad popular -representada por el Parlamento- y las iniciativas externas representativas muchas veces de sectores que quedan marginados de la Cámara por no haber obtenido representación parlamentaria.

La Ley 10/1986, a tal fin, incorpora un doble mecanismo precautorio. El primero, interno de la Cámara, conforme al cual su Mesa "examinará la documentación

presentada", pronunciándose sobre su admisibilidad, en el plazo de 15 días a partir de la presentación (art. 5.1, Ley 10/1986); el segundo, llamando al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para que, asimismo, se pronuncie sobre la iniciativa en sí; es decir, sobre el fondo, particularmente si en la misma concurre alguna causa que obste a su admisión. Y, desde luego, en este caso, a diferencia de lo que ocurre cuando el dictamen se insta facultativamente, el Parlamento no está solicitando otra opinión o parecer con carácter simplemente ilustrativo que se uniría a la que en relación con el asunto de que se trate hayan dado los servicios de la Cámara, sino trasladando, por imperio de la Ley, la calificación de la iniciativa ejercida a un órgano exterior a la institución parlamentaria, la cual, evidentemente, podrá hacer del dictamen el uso que convenga, pues los efectos del mismo ya vienen prefijados en la Ley de este Consejo (art. 3.2, Ley 4/1984).

Conforme a lo expresado, el art. 4 de la indicada Ley 10/1986, regula la puesta en marcha del procedimiento ante la Cámara regional de la iniciativa que se intenta promover, que se ha de expresar en un escrito que, necesariamente deberá contener: "a) el texto articulado de la Proposición de Ley al que se acompañará una exposición de motivos", y "b) la relación de los miembros que componen la Comisión promotora de la iniciativa popular, expresando todos los datos personales de todos ellos y el miembro de aquella designado a efectos de notificación".

La documentación acreditativa de estos extremos es la que, conforme al art. 5.1 de la indicada Ley, debe ser examinada por la Mesa de la Cámara a los efectos de lo que se denomina "admisibilidad de la documentación" (art. 5.1, Ley 10/1986), trámite en el que se inserta la presente solicitud facultativa de dictamen que, necesariamente, deberá recaer sobre el interés que se intenta proteger en este caso. Siendo esto así, ha de recordarse que lo interesado por el Parlamento en esta ocasión afecta a un doble género de cuestiones. La primera "si el texto articulado integrante de la documentación presentada contiene una pretensión en orden a la iniciativa del procedimiento establecido por la Iniciativa legislativa prevista en el art. 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias"; la segunda "si, en todo caso, cabría apreciar la concurrencia de alguna causa de inadmisibilidad prevista en la Ley 10/1986, sobre Iniciativa Legislativa Popular y, particularmente, la contemplada en el apartado 1 del artículo 2 de esta Ley".

De su simple lectura es palmario que la primera de las cuestiones planteadas a este Consejo interesa a lo que se podría denominar integridad documental de la iniciativa promovida, particularmente al apartado a) del art. 4.1 de la Ley 10/1986, que, consecuentemente con lo razonado con anterioridad, puede ser objeto de dictamen facultativo.

El segundo de los extremos sobre el que se interesa el parecer del Consejo afecta, sin embargo, a la posible concurrencia de una causa de inadmisibilidad de la iniciativa promovida, reguladas en el artículo 3 de la Ley 10/1986 en conexión con el artículo 2, cuestión esta -la admisibilidad de la iniciativa en sí- sobre la que este Consejo necesariamente ha de pronunciarse preceptivamente si la Mesa de la Cámara decide continuar con el procedimiento, una vez evacuado el presente dictamen facultativo. Es por ello por lo que el presente dictamen tratará sólo incidentalmente sobre la concurrencia, o no, de alguna causa de inadmisibilidad de la iniciativa, pues sólo si ésta sigue adelante, se activará la condición a la que la Ley anuda la emisión preceptiva de dictamen y es entonces cuando el Consejo emitirá su parecer al respecto.

III

En relación con la primera de las cuestiones sobre las que se requiere el parecer de este Consejo, hay que indicar que el texto presentado como contenido de la iniciativa legislativa que se pretende ejercer es ciertamente deficiente, pues más que un texto articulado propiamente dicho -que es lo que exige la Ley 10/1986- en el artículo único del que consta es posible separar el primer párrafo, que parece más bien una exposición de motivos concretada en hechos y circunstancias socio-políticas que no son propias del contenido de un mandato en que toda norma debe consistir, del segundo que, como mandato normativo, se dirige al Parlamento canario para que inste ante "los Organismos que correspondan" una Proposición de Ley reguladora de la condición de residente en el Archipiélago canario. La Proposición de Ley que se interesa prospere en el Parlamento autonómico, carece, pues, de los perfiles que definirían una propuesta normativa articuladamente redactada sobre la que la Cámara podría pronunciarse, salvo lo que se dirá a continuación, estando consiguientemente incurso la iniciativa en causa de inadmisibilidad documental, conforme disponen los arts. 4.1 a) y 5.1 de la Ley 10/1986.

Por lo que atañe a lo que se podría denominar contenido normativo de la Proposición, -es decir, que el Parlamento autonómico inste de los Organismos que correspondan una Proposición de Ley-, la iniciativa lo que propone realmente es que el Parlamento de Canarias apruebe una Ley en la que se contenga el compromiso de la Cámara autonómica de ejercer su propia iniciativa legislativa ante las Cortes Generales; función instrumental que no se corresponde con la que la Ley 10/1986 asigna a la Cámara parlamentaria, según la cual la admisión de las iniciativas sólo podrá referirse a aquellas que sean tramitadas, con plenitud de procedimiento, ante el Parlamento de Canarias.

A esta conclusión se llega, por lo demás, conforme a las propias previsiones estatutarias, pues la facultad de "presentar directamente Proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo ochenta y siete punto dos de la Constitución" corresponde en exclusiva al Parlamento de Canarias. [art. 12.b) Eacan], lo que conecta con lo que dispone el art. 11.4, último párrafo del propio Estatuto, que remite a lo dispuesto en la Ley orgánica prevista en el art. 87.3, CE, la regulación por Ley autonómica de la iniciativa legislativa popular para la presentación de Proposiciones de Ley "que hayan de ser tramitadas por el Parlamento canario", con lo que, incidentalmente se afecta el alcance del ejercicio de la propia iniciativa y a las funciones que corresponden a la institución parlamentaria, en orden a la promoción de iniciativas ante instancias estatales, entrando consecuentemente, de esta manera, en el ámbito de las materias excluidas de la propia iniciativa, conforme resulta del art. 2 de la Ley 10/1986. Cabe recordar, en este sentido, que este Consejo en su Dictamen 4/1990, de 5 de abril, manifestaba que:

"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 Proposiciones 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".

"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 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 lo expuesto, es obvio que el mecanismo de la iniciativa legislativa popular ha sido instrumentalmente utilizado por la Comisión promotora para conseguir un objetivo inadmisibles -seguramente en la convicción de la competencia mas que dudosa de la Comunidad Autónoma para incidir en el objeto sobre el que recae la iniciativa, que resultaría por lo mismo improcedente- en la medida que supone 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 proponer la actividad legislativa del Estado.

C O N C L U S I Ó N

El texto articulado que se integra en la documentación analizada por este Consejo no contiene la pretensión a que se refiere el procedimiento establecido para las iniciativas legislativas populares prevista en la Ley 10/1986, por tener por objeto instar del Parlamento autónomo no que legisle al respecto, sino que promueva ante las Cortes Generales la regulación que se recaba, al versar sobre un ámbito competencial que excede del asumido por la CAC.