



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 / 2 0 0 1

La Laguna, a 3 de abril de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *consulta parlamentaria sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del texto presentado por la comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular reguladora de la residencia canaria, a tenor de lo preceptuado en la Ley 10/1986, de 11 de diciembre (EXP. 31/2001 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, previo acuerdo de su Mesa, solicita Dictamen acerca de la admisibilidad de la Proposición de Ley presentada por la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular reguladora de la residencia canaria, a tenor de lo expresado en la Ley 10/1986, de 11 de diciembre.

II

El escrito con el cual la Comisión Promotora presenta el texto articulado de la proposición de ley reza literalmente:

El art. 12.e del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/82, de 2 de agosto) que especifica como funciones del Parlamento de Canarias, "Solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de ley y presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el art. 87.2 de la Constitución". La proposición de Ley pretende al amparo de este art. que el Parlamento de Canarias, haciéndola suya, aplique esta función (sic) y presente ante quien corresponda y designe -Gobierno del

* PONENTES: Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Estado o Cortes Generales- la proposición de LEY QUE REGULE LA CONDICIÓN DE RESIDENTE EN CANARIAS que, finalmente, determine (sic) siguiendo el procedimiento especificado en la Ley 10/1986 de 11 de diciembre.

Es manifiesto que por la Comisión Promotora se pretende que la Proposición de Ley sea tramitada por el procedimiento regulado en la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (LILP) y que, luego, el Parlamento la eleve como un Proyecto de Ley al Gobierno de la Nación o como una proposición de ley a las Cortes Generales. En otros términos, iniciar el procedimiento legislativo para deliberar y aprobar no una ley, sino un proyecto o proposición de ley que habrá de ser presentado ante otro órgano legislativo.

Se trata de un supuesto idéntico al que fue objeto del Dictamen 4/1990, de 5 de abril.

En el Fundamento II del citado Dictamen, que asumimos en su integridad, se expresaba lo siguiente:

"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.

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.

Se entiende en este Fundamento y se asume en el presente Dictamen que la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo expresado en el art. 12.5 del Estatuto de Autonomía, sólo faculta a su titular para que, según disponga la LILP sobre la base de lo prevenido en la Ley orgánica 3/84, reguladora de tal iniciativa a nivel estatal y básico o general, pueda presentar Propositiones de Ley ante y por el Parlamento canario, siendo el resultado de la subsiguiente tramitación legislativa, de ser tomadas en consideración y asumidas, por tanto, por el Pleno, la aprobación por Ley parlamentaria autonómica de una normativa legal o primaria sobre cierta materia en el ámbito autonómico (cfr. artículo 131 del Reglamento del Parlamento de Canarias, RPC).

III

Los artículos 19 y 13.1 de la Constitución (CE) establecen, respectivamente, que los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional y, asimismo, a entrar y salir libremente de España en los términos que una Ley establezca, y que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza la Constitución, en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

En ambos casos se trata de derechos fundamentales y, por consiguiente, su regulación ha de efectuarse, en su caso y en desarrollo de los antedichos preceptos constitucionales, por Ley orgánica, que ha de ser aprobada por las Cortes Generales (artículo 81.1 y 2, CE); es decir, por el Estado. Lo que desde luego se compadece tanto con las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por los artículos 55 y 149.1.1, 2 y 7 de la Norma Constitucional.

Además, en base a lo establecido en el artículo 93, CE, ha de tenerse presente lo que afecta a los ciudadanos de la Unión Europea en relación con estos derechos, siendo aplicable lo previsto en los artículos 48 a 66 del Tratado de la Comunidad Europea y, de conformidad con esta regulación, en otras normas en la materia dictadas por los órganos competentes de la Comunidad Europea.

Y, efectivamente, en virtud de lo antes expuesto, se han dictado por el Estado las Leyes orgánicas 4/81, reguladora de los estados de alarma, excepción o sitio, y

7/85, de derechos y libertades de los extranjeros en España, ejecutada mediante Reglamento aprobado por Real Decreto 155/96. Y también diversas normas sobre específicos derechos fundamentales o de Derecho Laboral, particularmente el Real Decreto 766/92, modificado por el Real Decreto 737/95, sobre entrada y permanencia en España de nacionales no sólo de otros Estados miembros de la Unión Europea, sino de otros Estados partes en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo, firmado el 2 de mayo de 1992 y ratificado por el Estado español el 22 de noviembre de 1993, afectando igualmente a quienes les sea aplicable la legislación estatal sobre el derecho de asilo y la condición de refugiado (Leyes 5/84 y 9/94).

Todo lo cual es perfectamente congruente con las previsiones de las normas competenciales contenidas en el Estatuto, que, seguramente porque constitucionalmente no procedía otra cosa, no asumen competencia para la CAC en estas materias (cfr. artículos 30 al 35, EAC y, en la línea de lo expuesto al final del Fundamento precedente, 37 de éste).

IV

A la vista del contenido normativo de la PPL y a la luz de lo razonadamente expuesto en el Punto precedente, ha de observarse que, sin perjuicio de que tal normativa pudiera ser inconstitucional desde una perspectiva sustantiva o aun formal, al vulnerar o desconocer algunas de sus normas los preceptos constitucionales que regulan la materia en la que inciden o que establecen la forma por la que han de aprobarse tales normas, determinando los actos legislativos al efecto utilizables, dicha PPL incurre en causas de inadmisibilidad contempladas en el artículo 5, LILP en relación con el artículo 2 de ésta.

En efecto, la PPL tiene por objeto la regulación de materias que están excluidas de la iniciativa legislativa popular, aquellas que no son de competencia de la CAC de acuerdo con lo dispuesto al respecto en la Constitución y el Estatuto, pero también la organización institucional de aquella, pues desde luego sus normas inciden y pretenden ordenar tales materias.

Por una parte, establecen reglas sobre cuestiones que son de competencia estatal en su regulación, de modo absoluto o al menos esencial, cuales son los derechos de residencia y circulación de nacionales o tanto esos mismos derechos como los laborales de los extranjeros o nacionales de Estados de la Unión Europea,

incidiendo por ello asimismo en el título legislación laboral. A lo que debe añadirse, desde esta perspectiva competencial, que tales normas han de ser aprobadas por Ley orgánica, acto legislativo que no puede dictar el Parlamento autonómico (cfr. artículo 81, CE).

Y, por la otra, algunos de los preceptos de la PPL, como son los que disponen sanciones o detenciones de las personas que son sus destinatarios, aparte de introducir una regulación que genera problemas institucionales de imposible solución por la CAC, no previéndose significativamente en la propia PPL tal solución y generando con ello una evidente inseguridad jurídica adicional, suponen la introducción de reglas sobre la organización institucional de la CAC, apareciendo órganos y funciones autonómicas nuevas para aplicar la regulación propuesta.

En consecuencia, la Mesa de la Cámara no debe admitir a tramitación la PPL que trae causa por las razones antes expuestas. Además, es claro que también sería inadmisibles de no subsanarse por la Comisión Promotora los incumplimientos relativos a los requisitos de los artículos 3 y 4, LILP, que ya la propia Mesa, en aplicación del artículo 5.3.b), LILP le ha indicado a la Comisión Promotora, disponiendo para hacerlo de un plazo de quince días. Y, naturalmente, lo mismo sucedería de darse alguna de las causas prevenidas en los apartados d) y e) del precepto legal citado, aunque no parece probable, debido precisamente a la razón principal de inadmisión explicitada, que se incurra en alguna de ellas.

CONCLUSIONES

1.- No cabe promover la función del Parlamento autonómico prevista en el artículo 13. e) del Estatuto de Autonomía a través de la iniciativa legislativa popular y, por ende, no es admisible por la Mesa de aquél una Proposición de Ley resultante de su ejercicio con tal pretensión. (Fundamento II).

2.- En todo caso y dado su contenido normativo, la Proposición de Ley de que se trata no puede ser admitida a trámite por la Mesa (Fundamentos III y IV).