

Por DON SALVADOR TRUJILLO PERDOMO, en nombre de la Comisiòn Promotora de la Ley de Iniciativa Popular sobre Reorganizaciòn Universitaria de Canarias, y actuando asimismo el requirente en nombre de la FUNDACION UNIVERSITARIA DE LAS PALMAS, se solicita del Letrado que suscribe su opiniòn en Derecho sobre el tema que luego se dirà y con base en los siguientes

A N T E C E D E N T E S

1.- Se proporciona al Letrado que suscribe el texto de la proposiciòn de ley, de iniciativa popular, sobre la dicha Reorganizaciòn Universitaria de Canarias. En relaciòn con su articulado merece la pena subrayar:

- En su artículo primero se señala que la finalidad de la Ley es "reorganizar y potenciar los estudios universitarios en Canarias y delimitar los àmbitos de competencias de sus dos Universidades: la de La Laguna y la Politècnica de Canarias.

Fernando Garrido Falla

- Cada una de dichas Universidades extenderà su competencia sobre los centros universitarios y toda clase de enseñanzas que se impartan en sus respectivos àmbitos geogràficos; los cuales àmbitos se determinan en el siguiente articulo tercero.

- En su artículo cuarto se establece que "el conjunto de la actividad universitaria de Canarias estarà sometido al principio bàsico de la planificaciòn regional desde el Parlamento de Canarias". Dicho plan potenciarà cuantos Centros, Enseñanzas y Especialidades se consideren necesarias en cada Isla, a la vista de la demanda existente y de los recursos disponibles (articulo 5º).

- En su disposiciòn transitoria se prevè la creaciòn de una Comisiòn formada por representantes de la Comunidad Autònoma y de las dos Universidades cuyos objetivos, entre otros, seràn los de reasignar el personal docente, investigador y administrativo, así como los recursos de cada Centro, a su Universidad respectiva.

Fernando Garrido Falla

2.- Como trámite previo a su discusión parlamentaria la referida proposición de ley ha sido sometida a informe del Consejo Consultivo de Canarias, el cual, en su sesión correspondiente al día 27 de enero de 1.988, aprobó el dictamen elaborado por la ponencia previamente designada, cuya conclusión final es la siguiente :

"Consecuente con cuanto antecede, el Consejo entiende que la propuesta de iniciativa legislativa sometida a su consideración no se ajusta a las vías que el ordenamiento ha previsto para la ejecución de los objetivos que en la misma se propone, según se ha razonado en el cuerpo del presente dictamen".

A la vista de lo cual se formula la siguiente

Fernando Carrido Falla

C O N S U L T A

"Si existe algùn obstàculo en la Constituciòn Española, Estatuto de Autonomìa de la Comunidad Canaria o en el resto de nuestro Ordenamiento jurìdico para que la proposiciòn de Ley de iniciativa popular presentada al Parlamento Canario sea admitida a tràmite, sin perjuicio, claro està, de la redacciòn final que de dicha Asamblea Legislativa resulte".

Fernando Garrido Falla

D I C T A M E N

Para contestar razonadamente a la consulta formulada se trataràn a continuaciòn las siguientes cuestiones:

I.- EL REGIMEN JURIDICO DE LA INICIATIVA POPULAR.-

1.- El artículo 87 de la Constituciòn Española, despuès de referirse en sus dos primeros pàrrafos a la iniciativa legislativa del Gobierno (proyectos de ley) y de las propias Càmaras colegisladoras (proposiciones de ley), asì como la que se reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autònomas, ensaya en su pàrrafo tercero la fòrmula de la iniciativa popular:

"Una Ley Orgànica regularà las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentaciòn de proposiciones de ley. En todo caso se exigiràn no menos de 500.000 firmas acreditadas.- No procederà dicha iniciativa en materias propias de ley orgànica, tributaria o de caràcter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

Fernando Garrido Falla

La historia de la elaboraciòn parlamentaria de este precepto demuestra las cautelas con que el grupo parlamentario que en 1.978 apoyaba al Gobierno -y por consiguiente el propio Gobierno- trataba esta fòrmula de iniciativa legislativa. En efecto, a pesar de que en la primera redacciòn del anteproyecto de Constituciòn (tal como aparece publicada en el Boletín Oficial del Congreso de 5 de enero de 1.978) se recoge pràcticamente la fòrmula del articulo 71 de la Constituciòn Italiana de 1.947 (si bien en ella sòlo se exigian las firmas de 50.000 electores) y del precedente que significaba asimismo el articulo 56 de la Constituciòn Republicana de 1.931, se presentò una enmienda de supresiòn total de este apartado, que fuè rechazada, aunque aceptàndose la soluciòn de compromiso de que el tema se remitiese a una posterior Ley Orgànica. En cualquier caso, el texto constitucional establecià las tres fundamentales restricciones que limitaban el ejercicio de la iniciativa popular, a saber: 1) las cuestiones reservadas a la Ley Orgànica; 2) las materias tributarias o de carácter internacional y 3) las relativas a la prerrogativa de gracia.

Fernando Garrido Falla

Como ha observado el Profesor SANTAMARIA, al comentar este precepto constitucional, "dada la remisiòn a una Ley Orgànica futura que introdujo esta enmienda, todo hacìa pensar que la puesta en pràctica de este instituto podìa experimentar una demora poco menos que indefinida: no ha sido asì, sin embargo, dictàndose tal norma mediante la Ley Orgànica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular".

2.- La referida Ley Orgànica 3/84, establece en su artículo 5.2 un total de seis causas de inadmissiòn; de las cuales, las dos primeras deben considerarse absolutamente lògica (versar sobre materias excluìdas constitucionalmente de la iniciativa popular e incumplimiento de los requisitos formales de la solicitud, como, por ejemplo la falta de las firmas de los promotores). La doctrina cientìfica, sin embargo, ha considerado màs que dudosa la constitucionalidad de los otros cuatro requisitos que han de discutirse en el tràmite de admisiòn de la iniciativa. Especialmente, las reticencias se han subrayado en relaciòn con el tràmite de toma en consideraciòn de la iniciativa, que se realiza a travès de un debate parlamenta-

Fernando Garrido Falla

rio. Este trámite que ya reguló el artículo 127 del Reglamento del Congreso (y que confirma el artículo 13.1 de la Ley Orgánica) fue ya criticado por los Profesores J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA (actual Magistrado del Tribunal Constitucional) en su obra de El Régimen Constitucional Español (Madrid, Tomo II, 1.982, pág. 144). Pero, especialmente, merece la pena recordar la tajante condena que de este trámite hace el Profesor SANTAMARIA PASTOR (en Comentarios a la Constitución, segunda ed., Madrid, 1.985, página 1.265, dirigidos por el Letrado que firma el presente dictamen):

"La escasa justificación que este trámite interpuesto posee en el caso de la iniciativa de los parlamentos autónomos es aquí completamente inexistente: una fórmula de democracia directa como es la que contemplamos no puede subordinarse en su instrumentación a la libre decisión del órgano por excelencia de la democracia representativa. Y ello con dos agravantes: primero, que la exigencia de este trámite no es posiblemente producto de una desconfianza ante el instituto, cuanto de error técnico; el Reglamento del Congreso ha aplicado el trámite de toma en consideración a

Fernando Garrido Falla

todo lo que se llame proposiciones de ley (tanto las de los Diputados, cuanto la de los Parlamentos Autònomos y de iniciativa popular), siendo así que se trata de supuestos heterogèneos. La toma en consideración es... el acto de consolidación de la iniciativa legislativa parlamentaria, pero carece de toda justificación cuando dicha iniciativa proviene de una instancia externa (así, no se aplicò, correctamente en la iniciativa que diò lugar a los Estatutos de Autonomia). Y segunda, que el trámite no deja de ser de utilidad más que dudosa: rechazar a limine, sin debate y como si se tratase de una iniciativa descabellada e irresponsable, una proposición de esta naturaleza, es un agravio gratuito inflingido a una masa de electores concienciados, lo bastante grande como para ser inviable. Ningun grupo político sensato osaría desairar de esta forma a 500.000 o más votantes, que pueden desnivelar la balanza en unas elecciones generales discutidas por márgenes escasos".

La conclusión que deba obtenerse de lo anterior es que las limitaciones al acuerdo de admisión que se contienen en la Ley 3/84 han de ser interpretadas muy restrictivamente, ya

Fernando Garrido Falla

que los únicos obstáculos o limitaciones que no pueden discutirse son los que se contienen en el propio Art. 87.3 de la Constitución; pero admitida constitucionalmente la fórmula de la iniciativa popular, todo obstáculo añadido puede convertirse en un obstáculo inconstitucional. Hay que subrayar, en fin, que el Art. 69 de la tan repetida Ley Orgánica permite recurrir, en vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, contra las decisiones de inadmisión acordadas por la Mesa de Congreso; criterio extensible a las inadmisiones acordadas por las Mesas de las Asambleas legislativas autonómicas.

Y, por lo que se refiere a la toma en consideración, aparte de su discutible oportunidad, es una decisión política de la Cámara legislativa que, por consiguiente, no puede estar sometida a condiciones o requisitos públicos formales de carácter previo.

Por lo que se refiere a la Ley 10/1.986 del Parlamento Canario, sobre iniciativa legislativa popular, debe interpretarse obviamente con idénticas cautelas, al menos, que la Ley Orgánica estatal. Pero sobre este tema volveremos en su momento oportuno.

Fernando Carrido Falla

3.- En definitiva, y desde el punto de vista jurídic-co, vale traer aquí las distinciones que las Leyes procesales establecen entre requisitos de admisibilidad y fondo del asunto. Como es sabido, es argumento tradicional en materia de jurisdicción contencioso-administrativa el oponerse a la admisibilidad del recurso interpuesto alegando, por ejemplo, falta de derecho subjetivo vulnerado (cuando se trata de un recurso "plena jurisdicción") o que el acto administrativo fuese dictado en uso de facultades discrecionales de la Administración. La Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo -sobre todo antes de la entrada en vigor de la Ley de 1.956, que ha resuelto expresamente este tema -se oponía a admitir la excepción de inadmisibilidad por entender que se trataba de cuestiones ligadas al "fondo del asunto". Pues bien, esta regla ha de ser muy tenida en cuenta en relación con el tema que constituye el objeto de la presente consulta. Como luego se verá, buena parte de las objeciones que se hacen a la tramitación de la proposición de Ley de iniciativa popular que se examina, tienen mucho más que ver con el fondo de la cuestión planteada que con los límites formales dentro de los que ha de moverse la toma en consideración o admisión a trámite

Fernando Garrido Falla

de la referida proposición de Ley.

II.- LA RESERVA DE LA LEY ORGANICA EN MATERIA UNIVER-
SITARIA.-

1.- El artículo 27.10 de la Constitución Española establece:

"Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la Ley establezca".

Este precepto significa, en primer lugar, la constitucionalización de la autonomía universitaria; pero, en segundo lugar, implica una remisión a la Ley para establecer el contenido de dicha autonomía. Por supuesto, tal Ley tiene que ser orgánica, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 81.1 de la propia Constitución y puesto que el artículo 27 es de los incluidos en la Sección Primera del Capítulo II, del Título I de la Constitución. Y, en efecto, en desarrollo del precepto constitucional se ha dictado la Ley Orgánica 11/1.983, de 25 de agosto, sobre reforma universitaria.

Fernando Garrido Falla

2.- Lo primero que sorprende de la citada Ley Orgánica 11/83 es que constituye un ejemplo de ley mixta, en el sentido de que la totalidad de sus preceptos no tienen carácter orgánico. Ya la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional había detectado y admitido la posibilidad de Leyes Orgánicas con "incrustaciones" normativas de preceptos sin tal carácter o rango. Pero en el caso de la Ley de Reforma Universitaria la distinción entre unos y otros preceptos está expresamente establecida en la disposición final tercera:

"3a. Tienen el carácter de ley orgánica los preceptos que se contienen en los títulos preliminar, cuarto y octavo de la presente Ley, así como esta disposición final tercera".

Por cierto que entre estas disposiciones finales de rango orgánico, se encuentra la segunda con la siguiente redacción:

"2a. Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución asumirán las competencias previstas en es-

Fernando Carrido Falla

ta Ley en los términos fijados por sus Estatutos de autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuyen, respectivamente, a la Asamblea legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma".

Por lo que se refiere al objeto específico del presente Dictamen, debemos añadir que la competencia en materia universitaria de la Comunidad Canaria está establecida en el art. 34.A).6 de su Estatuto de Autonomía y que por Ley Orgánica 11/1.982, de 10 de agosto, se aprobaron las transferencias complementarias a la Comunidad Canaria.

3.- Ahora bien, como se dijo, el contenido de la Autonomía Universitaria no está en la Constitución sino en la Ley a la que el Art. 27.10 remite; es decir, está en la Ley Orgánica 11/83. Su exposición de motivos, es por cierto, bastante elocuente en lo que se refiere a las premisas desde las que hay que partir para el correcto entendimiento del problema que plantea el presente Dictamen. Se dice así en dicha exposición

Fernando Garrido Falla

de motivos:

"Ademàs, la Constituciòn Española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el número 10 de su artículo 27 la Autonomía de las Universidades. Por otra parte, el título VIII de la Constituciòn y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribuciòn de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos. Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanzas universitarias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades, reparto que tiene como fundamento los principios siguientes:

a) libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestiòn y administraciòn de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respecto de los principios de mèrito, publicidad y no discriminaciòn que de-

Fernando Garrido Fulla

ben regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado; b) las competencias que la propia Constitución Española atribuye en exclusiva al Estado en los párrafos 1, 18 y 30 del nº 1 del artículo 149, al aludir respectivamente -y en conexión con el artículo 27- a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, a las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales".

Queda así adelantado desde la propia exposición de motivos cuál es el contenido de la Autonomía Universitaria; pero si hubiese alguna duda queda disipada cuando en el artículo 3º (que por estar en el título preliminar tiene carácter de norma orgánica) se establecen cuáles son las funciones que la Universidad desarrolla en régimen de autonomía. Dice así el número 2 del referido artículo 3º:

"2. En los términos de la presente Ley, la Autonomía de las Universidades comprende:

a) La elaboración de los Estatutos y demás nor-

Fernando Garrido Falla

mas de funcionamiento interno.

b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.

c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.

e) La selección, formación y producción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.

f) La elaboración y aprobación de planes de estudios e investigación.

g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.

h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

i) La expedición de sus títulos y diplomas.

Fernando Garrido Falla

j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º de la presente Ley".

Y por lo que se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas se establece en el siguiente párrafo 3 del propio artículo 3º:

"3. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Universidades, corresponderán a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia".

Quedan de esta forma delimitadas las competencias estatales frente a las dos autonomías que la Constitución consagra: la de las Comunidades Autónomas y la de las propias Universidades.

III.- LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS.-

Fernando Garrido Falla

1.- Presentada al Parlamento Canario la proposición de Ley, de iniciativa legislativa popular, sobre reorganización universitaria de Canarias, fue remitida por la Presidencia del Parlamento al Consejo Consultivo de Canarias a los efectos de que se emitiese el dictamen preceptivo establecido en los artículos 3 y 10.7 de la Ley del Consejo Consultivo y 5.2 de la Ley sobre iniciativa legislativa popular. Como expresamente se advierte en el fundamento I del dictamen, su objeto "será analizar la adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento Jurídico aplicable, de la proposición de ley presentada... . Dicho ordenamiento está integrado fundamentalmente por la Ley 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, las Leyes Autonómicas 10/86, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular y 6/1.984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de Creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios, y los Estatutos de las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias, aprobados respectivamente por los Decretos del Gobierno Autónomo 192/85 y 193/85, de 13 de junio".

Fernando Garrido Falla

Se adelanta desde ahora esta observación porque resulta necesario subrayar que el examen de la admisibilidad a trámite, y la toma en consideración de una proposición de ley de esta naturaleza no puede, en ningún caso, confundirse con un dictamen sobre la constitucionalidad -e incluso simple legalidad- de la proposición que se presenta. Esto último sólo compete decirlo al Tribunal Constitucional.

Pues bien, el dictamen del Consejo Consultivo analiza sucesivamente las cuestiones que resumimos a continuación.

2.- Se plantea el dictamen, en primer lugar, cuáles son los límites del legislador autonómico en relación con la materia universitaria. Después de citar los preceptos constitucionales y estatutarios pertinentes y de referirse a la sentencia del Tribunal Constitucional 26/87, llega a la conclusión de que "habrá de atenerse a la ordenación universitaria contenida en la L.R.U. y a las reglas básicas que, de conformidad con diversos preceptos de ésta, dicte el Gobierno estatal... siempre con fundamento en el principio de libertad académica que... justifica el derecho fundamental de la Autono-

Fernando Carrido Fulla

mia Universitaria, que sería su dimensión institucional, al tiempo que las libertades de cátedra y de estudio constituyen la individual".

3.- A continuación el dictamen examina "si la proposición de ley considerada incide en alguna materia excluida de la iniciativa legislativa popular". Para el Consejo, las dudas que pudieran suscitarse se centran únicamente en estas dos cuestiones: a) en relación con materias relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma Canaria; y b) con respecto a materias que afecten a la planificación general de la actividad económica.

Respecto a la primera cuestión planteada, la respuesta es "que tal circunstancia sería aplicable tanto a una proposición de ley de iniciativa popular como a cualquier otro instrumento normativo de la Comunidad Autónoma Canaria destinado a ordenar la Universidad como Institución... . Por tanto... no parece que esté vedado a la misma, en principio y sin perjuicio de la opinión que pueda merecer la normativa incluida en la correspondiente proposición de ley, el incidir sobre la materia en cuestión".

Fernando Garrido Falla

En cuanto a la segunda, hay que advertir la indudable conexiòn entre la materia de que trata la proposiciòn de ley que se examina y las competencias estatutarias sobre planificaciòn econòmica que se concede al Gobierno Autònomo Canario. Sin embargo, a pesar de esta incidencia, el dictamen entiende que "la normativa propuesta se limita a plantear determinados principios planificadores y no a establecer un plan universitario concreto, sin comprometer decisivamente la polìtica general del Gobierno, ni condicionar definitiva y/o pormenorizadamente sus proyectos presupuestarios o de planificaciòn econòmica... por lo que... la expresiòn afecten del artículo 2.2 de la L.I.L.P.C. ha de interpretarse de modo estricto... pues, de lo contrario, serìa imposible en la pràctica la viabilidad de cualquier proposiciòn de ley de iniciativa popular, quedando èsta indebidamente vaciada de todo contenido".

Obsérvese que, hasta ahora, el planteamiento que se contiene en el dictamen del Consejo Consultivo es totalmente correcto y coincide con las propias apreciaciones del Letrado que suscribe en cuanto que permite la admisiòn a tràmite de la proposiciòn de ley de iniciativa popular, para su ulterior

Fernando Garrido Falla

discusiòn en el debate parlamentario.

4.- El fundamento jurìdico IV del dictamen comienza con el pàrrafo que se transcribe a continuaciòn:

"Tras las consideraciones que anteceden, procede detenerse ahora en el anàlisis del contenido de la proposiciòn dictaminada, con objeto de establecer si la aprobaciòn de la ley que se insta del Parlamento Autònomo, con el contenido que se propugna, contraviene o no el vigente ordenamiento".

Como luego se dirà, està aquì precisamente el meollo de la cuestiòn debatida; pues lo que se trata de saber no es si estamos en presencia, por su contenido, de una proposiciòn de ley que, una vez aprobada, pudiera ser inconstitucional, sino que se trata ùnicamente de saber si cumple con los requisitos que para su toma en consideraciòn el ordenamiento vigente establece en relaciòn con la iniciativa legislativa popular.

Fernando Carrido Falla

Ahora bien, olvidando èsta advertencia de principio, el dictamen entra en el examen del contenido de la proposiciòn de ley, cuyos dos objetivos principales, segùn advierte el Consejo Consultivo, son: 1) de una parte, operar una distribuciòn de cometidos, alternativa al actualmente vigente, entre las Universidades de La Laguna y Politècnica de Canarias, basada en la ampliaciòn del àmbito material de competencias de una y otra Universidad, sustituyendo el principio de especialidad en vigor desde la Ley 29/79, de 30 de octubre; 2) en segundo lugar, se restringe el àmbito territorial de las dos Universidades, sustituyendo su caràcter regional por el provincial y asignando a cada Universidad los Centros segregados de la otra de acuerdo con los indicados criterios de generalidad y provincializaciòn.

Pues bien, lo que se trata de saber es si en el complejo reparto de competencias entre los tres niveles implicados en la ordenaciòn del sector universitario -Estado, Comunidad Autònoma y Universidades- ha de contarse con todos ellos, en la medida en que tienen reservadas facultades especìficas sobre esta materia.

Fernando Garrido Falla

a) Por lo que se refiere a las Universidades, han de participar en tal reparto recibiendo las facultades que son inherentes a su autonomía. La reordenación que se propone supone la asignación de Centros de una u otra Universidad; una operación que ignore las facultades que a las Universidades reserva el ordenamiento en materia de creación y de supresión de Centros pugna claramente con las previsiones establecidas al respecto en la Ley de Reforma Universitaria.

b) Por lo que se refiere a la determinación de los ámbitos materiales y territoriales de ambas Universidades "cae de lleno dentro de las competencias que el ordenamiento reserva al Estado en orden a la planificación de las enseñanzas universitarias. De ahí, justamente la exigencia de informe previo y motivado o de previo informe en los supuestos de creación de Universidades o de creación o supresión de centros universitarios (artículos 5.2 y 9.2 de la L.R.U.), límites que los artículos 1, 2 y 3 de la Proposición dictaminada desconocen evidentemente".

c) En resumen, el ejercicio de las facultades autónomi

Fernando Garrido Falla

cas de la Comunidad y Parlamento de Canarias ha de ajustarse a los límites que resulten de las competencias que el ordenamiento reserva al Estado y a las que corresponden a la esfera de autonomía constitucional legalmente reservada a las Universidades.

4.- La conclusión, pues, a que llega el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias es la de que la propuesta de iniciativa popular no se ajusta a las vías que el ordenamiento ha previsto para conseguir los objetivos que se propone.

IV.- LA ADMISION A TRAMITE Y LA DISCUSION DEL CONTENIDO EN LAS PROPOSICIONES DE LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.-

1.- Ya dijimos al comienzo del presente dictamen, comentando el artículo 87 de la Constitución, que la iniciativa popular constituye una de las tres formas de presentación de proposiciones de ley que se contienen en el referido precepto constitucional. Por su parte, el artículo 2º de la Ley Orgánica 3/1.984, después de reiterar las materias excluidas

Fernando Carrido Falla

de la iniciativa legislativa popular que se contienen en el artículo 87 de la Constitución, añade, para que no haya lugar a dudas, las materias "mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución"; es decir la planificación económica general y la elaboración de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, el artículo 3º de la citada Ley Orgánica establece los requisitos que ha de reunir la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, a saber: 1) que la proposición contenga, al menos, las firmas de quinientos mil electores autenticadas en la forma que se determina en la Ley; 2) que en el escrito de presentación se contenga el texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos; un documento en el que se detallen las razones que aconsejan la tramitación y aprobación de la propuesta que se hace y, en fin, la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa. La redacción es confusa, pues no distingue debidamente entre el escrito de iniciación y la proposición de ley (que es la que requiere la materialización de las 500.000 firmas).

Fernando Garrido Falla

En el artículo 5º se regula con detalle el "trámite de la admisión de la iniciativa". Es la Mesa del Congreso de los Diputados la que, examinada la documentación remitida, deberá pronunciarse en plazo de quince días sobre su admisibilidad. Y se señalan como causas de inadmisión las siguientes: 1) que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2º (antes referido); 2) que no se hayan cumplido los requisitos del artículo 3º también antes referido (si bien se trata de formalidades subsanables); 3) que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí; 4) que previamente no se tramite en el Congreso o en el Senado un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular; 5) que se trate de reproducción de anterior iniciativa, de contenido igual o sustancialmente equivalente, presentada durante la misma legislatura; y 6) que no exista una proposición no de ley aprobada por alguna de las Cámaras sobre la propia materia objeto de la iniciativa. La resolución corresponde a la Mesa del Congreso, por lo que ha de tenerse en cuenta lo que, a estos efectos, se dispone en el artículo 127 del Reglamento del propio Congreso. Dice así:

Fernando Garrido Falla

"Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior..."-

Pues bien, el artículo anterior -el 126- regula el debate de "toma en consideración" de las proposiciones de ley. Queda claro, como se verá enseguida, que este debate no es en modo alguno una discusión jurídica sobre la constitucionalidad o no de la Ley (aunque obviamente no está prohibido ni hay impedimento alguno para que la cuestión de constitucionalidad se trate), sino una decisión política que la Mesa adopta y cuyos efectos consisten en paralizar la discusión de la proposición de ley presentada o, por el contrario, permitir su ulterior tramitación parlamentaria. Así se desprende del artículo 126.5 del Reglamento del Congreso:

"5. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión Competente y la

Fernando Garrido Falla

apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas...".

La peculiaridad, por consiguiente, en cuanto a la iniciativa legislativa popular consiste únicamente y exclusivamente, en que, con anterioridad a la decisión política de la Cámara sobre la toma en consideración, la iniciativa de proposición de ley ha de atravesar el filtro que significa el examen por la Mesa del Congreso a los efectos pura y exclusivamente de verificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad; requisitos que, como se ha reiteradamente repetido, se refieren única y exclusivamente a las materias excluidas de este tipo de iniciativa legislativa y a las formalidades externas de los escritos de propuesta. Cualquier discusión sobre el fondo del asunto en este momento procedimental, estaría fuera de lugar. O, dicho de otra forma: la Mesa no tiene por qué entrar a discutir si el contenido de la Ley se ajusta o no a la Constitución, si invade materias no reservadas al Estado sino a las Comunidades Autónomas, en fin, si viene a derogar preceptos anteriores de nuestro ordenamiento positivo. En todo caso, y superado el trámite de admisión, será el pleno de la Cámara el que a la vista de un debate en

Fernando Garrido Falla

el que, en principio, ningùn argumento està prohibido, pueda adoptarse, como decisiòn polìtica soberana, el acuerdo de impedir la ulterior tramitaciòn parlamentaria de la proposiciòn de ley (cualquiera que sea su origen: popular, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autònomas o de los propios grupos parlamentarios del Congreso o del Senado).

Puesto que la iniciativa legislativa popular es un derecho fundamental, protegido por el articulo 23.1 de la Constituciòn (derecho a participar en los asuntos pùblicos directamente), desarrollado por una Ley Orgànica, quièrese decir que la especìfica legislaciòn de las Comunidades Autònomas no puede ser en esta materia mäs restrictiva de lo que lo es el ordenamiento jurìdico que se acaba de examinar. Sirva esto de pauta para la interpretaciòn de la legislaciòn especìfica de la Comunidad de Canarias que se examina a continuaciòn.

2.- El artìculo 125 del Reglamento del Parlamento de la Comunidad Canaria dice asì:

"Las proposiciones de ley de iniciativa popular deben ser examinadas por la Mesa del Parlamento con la finalidad de que èsta determi-

Fernando Garrido Falla

ne el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Su tramitación se ajustará a lo dispuesto en esta sección con las especificidades legales que regularen esta iniciativa".

¿Cuáles pueden ser esas "especificidades" de que nos habla el precepto transcrito?.

Evidentemente el reglamento del Parlamento Canario estaba pensando en la todavía no dictada Ley 10/1.986, de 11 de diciembre, que ha venido a regular la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Canaria. El anuncio de esta Ley se encontraba ya en el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en el que se establece:

"...La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Canario se regulará por este mediante ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución".

Como ya sabemos, por lo anteriormente dicho, esta Ley Orgánica es la 3/1.984; y lo que conviene subrayar es que de

Fernando Garrido Falla

acuerdo con el estatuto de autonomia de Canarias la Ley que se dicte por el Parlamento Canario ha de ajustarse a la Ley General y Orgànica en desarrollo de la Constituciòn; o, dicho de otra forma, la Ley 10/1.986 del Parlamento Canario ha de ajustarse -y, por tanto, ha de ser interpretada- a lo preceptuado en la Ley Orgànica 3/84 reguladora de la iniciativa popular en el àmbito estatal.

3.- Pues bien, lo primero que sorprende de la Ley 10/86 del Parlamento Canario es su desconcertante sistemàtica. En efecto:

a) La Ley distingue ciertamente entre el tràmite de admisión y la "toma en consideraciòn"; pero en forma sistemàticamente tan confusa, que este ùltimo parece una etapa intermedia dentro del procedimiento de admisiòn. Las cosas seguramente estarían mas claras si el contenido del articulo 5.2 (toma en consideraciòn) estuviese situado despuès del articulo 6.

b) Pero es que ademàs el sistema de plazos que la Ley establece conduce al intèrprete a una autèntica situaciòn de

Fernando Garrido Falla

confusión mental. Recuérdese que el referido artículo 5.2 dice así:

"2. Transcurrido el plazo expresado en el apartado anterior (es decir, el plazo de 15 días a partir de la presentación de la documentación ante la Mesa del Parlamento), la Mesa recabará en otro plazo igual el informe del Consejo Consultivo de Canarias, ordenando a continuación la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento para la inclusión posterior en el orden del día del Pleno para su toma en consideración."

Quiérese decir, según parece, que se inicia el trámite de toma en consideración antes de que haya finalizado el plazo de tres meses que establece el artículo 9.1 de la Ley para la recogida de firmas, lo cual, aparte de absurdo, está en desacuerdo con lo que a este respecto se dispone en la Ley Orgánica 3/84, según cuyo artículo 13 la tramitación parlamentaria no se inicia hasta que se acredite haberse reunido el número de firmas exigido para la proposición de ley de iniciativa popular. Para que la comparación entre ambos textos legislativos aparezca más clara, se transcribe a continuación el ci

Fernando Garrido Falla

tado artículo 13 de la Ley 3/84:

"1. Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para^{su} toma en consideración".

En resumen, en la Ley Orgánica -a la que la Ley autonómica, como vimos, debe ajustarse- las cosas quedan claras: primero es el trámite de admisión, y, una vez resuelta esta cuestión, se pone en marcha la recogida de firmas para que la proposición de ley popular pueda basar por el "filtro" de la toma en consideración.

c) ¿Qué papel juega entonces en la ley de la Comunidad Canaria el informe del Consejo Consultivo?. Ciertamente esta es otra de las cuestiones poco claras que la ley 10/86 nos plantea; ya que:

a') El referido informe es posterior al acuerdo de admisibilidad, según se desprende de los párrafos 1 y 2 del artículo 5º; luego huelga que se pronuncie sobre las causas de inadmisibilidad que enumera el propio artículo 5 en su párrafo 3.

Fernando Garrido Falla

b') El tal informe no puede significar una restricción en cuanto a la esencia del de recho de iniciativa legislativa popular que tiene en último término su apoyo en el arti culo 23.1 de la Constitución española (derecho a participar directamente en los asuntos públicos) y que por otra parte ha de in terpretarse de acuerdo con las pautas, como repetidamente se ha dicho, ^{que} establece la Ley Organica 3/84 y reitera el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Canaria.

c') El referido dictamen o informe tampoco puede ser vinculante para el Parlamento, pues aparte la regla general que se contiene en el artículo 85.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (salvo que una ley lo diga expresamente, los informes no son vinculantes), ni tampoco puede limitar la soberanía legislativa del parlamento, ni el antes aludido derecho de participación ciudadana.

d') El informe tampoco puede operar como un control previo de constitucionalidad ya que: 1) el artículo 11.8 del estatuto de Autonomía de Canarias establece que "el control de la constitucionalidad de las leyes del parlamento de Canarias corresponderá al Tribunal Constitucional" y 2) el artículo 41 del propio estatuto reitera que "las Leyes del parlamento

Fernando Garrido Falla

Canario únicamente podrán someterse al control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional".

En resumen: puesto que el informe del Consejo Consultivo de Canarias se produce una vez que la mesa del Parlamento se ha pronunciado sobre la admisibilidad de la iniciativa popular, no es operativo en relación con este trámite; y, por lo que se refiere a la toma en consideración, puesto que este acuerdo parlamentario se basa en criterios políticos y no jurídicos, el informe consultivo sólo puede tener un valor argumental que en modo alguno vincula al Parlamento ni traba su decisión soberana.

Obviamente, lo que se acaba de decir choca frontalmente con el objetivo que en el Consejo Consultivo de Canarias se plantea expresamente en el Fundamento I de su dictamen, cuando expresa que su finalidad es la de analizar la adecuación de la proposición de ley con la Constitución, el estatuto de autonomía y el resto del ordenamiento jurídico aplicable, incluyendo la ley 11/83 de Reforma Universitaria, las Leyes Autonómicas 10/86 y 6/1.984 y los propios Estatutos de las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias apro

Fernando Garrido Falla

bados respectivamente por los Decretos del Gobierno Autonomo 192/85 y 193/85.

4.- Dicho lo anterior, sólo a efectos dialécticos podríamos entrar en la discusión de las cuestiones de fondo planteadas por el informe del Consejo Consultivo de Canarias.

En realidad, el propio informe del Consejo Consultivo reconoce que las únicas cuestiones que podrían poner en duda la constitucionalidad de la proposición de ley que se examina, serían las relativas al reparto de competencia entre el Estado las Comunidades Autónomas y las propias Universidades dotadas también de Autonomía. Ahora bien, el tema parece resuelto, a juicio del Letrado que suscribe, en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria que, al establecer este triple reparto de competencias nos dice lo siguiente:

a) Por lo que se refiere a las Universidades, su autonomía se basa en el principio de "libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite, de la autonomía de las Universidades, que se manifiesta en la autono

Fernando Garrido Falla

mia estatutaria o de Gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos, y finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado".

Ninguno de estos aspectos de la Autonomía Universitaria son contradichos por la proposición de ley de iniciativa popular que se examina; antes bien son, a nuestro juicio, perfectamente respetados. La proposición de ley, en efecto, se mueve en un plano anterior a la vigencia y efectividad de estas manifestaciones autonómicas. Llevar más allá la participación de las Universidades, invocando su autonomía, nos conduciría al absurdo de que una Universidad no puede ser creada o nacer sino con el consentimiento de ella misma, lo cual constituye obviamente un absurdo lógico. Pero es que, además, para eso está la discusión parlamentaria y los distintos trámites por los que ha de atravesar la elaboración de la Ley en el Parlamento Canario. Si efectivamente se llegase a la conclusión de que algún precepto de la propuesta

Fernando Garrido Falla

legislativa roza el ámbito de la Autonomía Universitaria -entendida como antes se ha dicho- el problema se resolvería presentando y aceptando, en su caso, las enmiendas pertinentes.

b) Por lo que se refiere a las competencias estatales, como límite a las facultades legislativas de las asambleas autonómicas, también encontramos respuesta en lo que la exposición de motivos de la Ley de Reforma Universitaria nos dice: "las competencias que la propia Constitución española atribuye en exclusiva al Estado en los párrafos 1, 18 y 30 del número 1 del Art. 149, al aludir respectivamente -y en conexión con el artículo 27- a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, a las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios, y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales".

Naturalmente, ninguno de estos límites se infringe con la proposición de ley que se examina; por el contrario, su objetivo fundamental es el de conseguir "la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio"; pues no puede olvidarse que la proposición responde a una necesi-

Fernando Garrido Falla

dad sentida hondamente por la provincia de Las Palmas y que la reorganizaciòn que se propugna abre todo un abanico de posibilidad universitaria, tanto a los residentes en Las Palmas como en Tenerife.

c) En fin, y visto ahora el tema por el lado positivo de las competencias del parlamento de Canarias para tramitar y aprobar la proposiciòn de ley que se presenta, la cobertura estatutaria para legislar sobre estas materias està perfectamente definida en el articulo 34,A,6 del Estatuto de Autonomia de Canarias.

En resumen: el Parlamento de Canarias tiene facultades para aprobar una ley del contenido de la que se examina sin que rebase los límites que, desde el punto de vista constitucional, autonómico y del ordenamiento estatal vigente, suponen las facultades reservadas al Estado y las que emanan del concepto de autonomía universitaria.

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

De cuanto se ha dicho hasta aquí se deducen las siguientes:

Primera: El artículo 87.3 de la Constitución Española establece, como fórmula de iniciativa legislativa, la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular; remitiendo a una ley orgánica el ejercicio y requisitos de esta iniciativa popular.

Segunda.- La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo ha venido a regular la dicha iniciativa legislativa popular. Es fundamental distinguir entre los requisitos de admisibilidad de la iniciativa y la ulterior discusión parlamentaria sobre la toma en consideración.

Por lo que se refiere a las causas de inadmisión se establecen seis en la Ley Orgánica 3/84 que la doctrina está de acuerdo en interpretar restrictivamente, e incluso en dudar, en relación con algunas de ellas, de su constitucionalidad.

Por lo que se refiere a la toma en consideración, - se trata de un trámite parlamentario en el que la discusión es de carácter político; carácter que hay que atribuir al acuerdo que la mesa adopte. Por consiguiente, la toma en consideración no está sometida a condiciones o requisitos jurídicos formales de carácter previo.

Tercera.- En desarrollo del artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se ha dictado la Ley 10/1986 de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular en la Comunidad Canaria. Esta Ley debe ajustarse, tanto en su contenido como en su interpretación, a las bases establecidas en la antes citada Ley Orgánica 3/1984.

Cuarta.- El artículo 5º de la Ley 10/1986 es sistemáticamente de difícil comprensión. La mesa del Parlamento, en efecto, se pronuncia en el plazo de 15 días sobre la admisibilidad de la proposición de ley y transcurrido dicho plazo (es decir, después de haberse pronunciado sobre la admisibilidad) recabará el informe del Consejo Consultivo de Canarias. Lo cual nos lleva a la conclusión: 1) que la mesa se ha pro-

nunciado ya sobre la admisibilidad de la proposición de ley que se examina; 2) que el dictamen del Consejo Consultivo - sólo va a producir sus hipotéticos efectos (ya que no se trata de un informe vinculante) en el momento de la toma en consideración.

Por consiguiente:

a) Al ser posterior al acuerdo de admisibilidad, resulta ocioso que el informe del Consejo Consultivo se pronuncie sobre las causas de inadmisibilidad.

b) El informe no puede significar una restricción - al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la iniciativa legislativa popular.

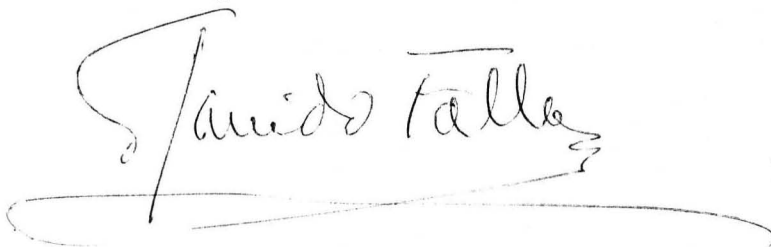
c) El dictamen no puede ser vinculante para el Parlamento, ni limitar su soberanía legislativa.

d) El dictamen puede evidentemente razonar sobre - las posibles colisiones del contenido del proyecto con la

legislación estatal, estatutaria o con los preceptos consti
tucionales; pero no puede significar una revisión de la cons
titucionalidad de lo que el Parlamento realice, pues esta la
bor fiscalizadora está reservada al Tribunal Constitucional.

Sexta.- Desde el punto de vista de su contenido la
proposición de ley se ajusta a la distribución de competencias
que el ordenamiento estatal establece entre el Estado, la Co
munidad Autónoma Canaria y la propia autonomía de las Univer
sidades.

Y este es nuestro dictamen que, como siempre, som
temos a cualquier otro mejor fundado y que firmamos en Ma-
drid a 23 de Mayo de 1988.

A handwritten signature in cursive script, reading "Fernando Falla". The signature is written in dark ink and is positioned above a long, horizontal, slightly wavy line that serves as a decorative flourish or underline.

legislación estatal, estatutaria o con los preceptos constitucionales; pero no puede significar una revisión de la constitucionalidad de lo que el Parlamento realice, pues esta labor fiscalizadora está reservada al Tribunal Constitucional.

Sexta.- Desde el punto de vista de su contenido la proposición de ley se ajusta a la distribución de competencias que el ordenamiento estatal establece entre el Estado, la Comunidad Autónoma Canaria y la propia autonomía de las Universidades.

Y este es nuestro dictamen que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado y que firmamos en Madrid a 23 de Mayo de 1988.

Fernando Falla

