

AL LETRADO MAYOR

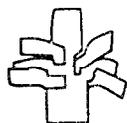
Asunto: INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, RELATIVA A LA CELEBRACIÓN DE UNA CONSULTA POPULAR PARA CONOCER SI LOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO DESEARÍAN SER CONSULTADOS EN REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE EUSKADI

La Mesa, en su sesión del día 29 de abril de 1998, acordó solicitar Informe Jurídico en relación con la P.L. de referencia.

1.- De manera preliminar, se expone sucintamente el ordenamiento normativa reguladora de la materia, que conste del siguiente bloque normativo:

- Constitución. Artículo 92: 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

- Constitución. Artículo 149: 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

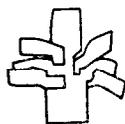


- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR): Artículo 2.1 La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado. 2. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados. 3. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente. Artículo 6. El referéndum consultivo previsto en el art. 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta.

- Ley de Bases del régimen local. Artículo 71: De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

2.- Una vez expuesto el derecho positivo vigente en la materia, la primera cuestión necesaria para este informe es la determinación de la naturaleza material de la iniciativa. En efecto, no es fácil fijar con absoluta precisión la definición del contenido de la P.L. y, a la vez, se trata, como se observa fácilmente, de una exigencia ineludible para nuestras conclusiones.

En el derecho español todo proceso de referendo consta de dos fases necesarias:



- La autorización, es decir, el asentimiento de una instancia para que sea consultado el cuerpo electoral.

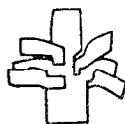
- La convocatoria, o norma jurídica en que se detalla el desarrollo del proceso en concreto.

Pues bien, en la P.L. se da una mezcla de ambos pasos puesto que, al tratarse del Parlamento Vasco, parece que estamos ante la primera fase autorizatoria, pero, acto seguido, observamos que en la P.L. se incluye además de la pregunta y la fecha del evento (objeto típico de la convocatoria), diversas disposiciones procedimentales propias de la legislación electoral general.

En todo caso, si nos centramos en la autorización y convocatoria del referéndum como conceptos amalgamados en la P.L., la conclusión es contundente: se pretende que el Parlamento Vasco legisle sobre una materia usurpando competencias atribuidas a instancias estatales.

No hay soporte competencial alguno que legitime la vía propuesta, pues se observa que los antecedentes de la P.L. hacen referencia exclusivamente a documentos políticos sin valor de ley (el Pacto de Ajuria Enea y diversas proposiciones no de ley tramitadas en esta Cámara). Lo cual obliga sin más a la Mesa a declarar inadmisibile la P.L. con base en su patente inconstitucionalidad.

Téngase en cuenta que las funciones de la Mesa a la hora de calificar y admitir a trámite las iniciativas no funcionan de la misma forma en el caso de los proyectos y proposiciones de ley respecto a proposiciones no de ley, mociones, etc. En el caso de aquellas, estamos ante iniciativas consistentes en propuestas para insertar nuevas normas en el ordenamiento, debiendo tales normas desenvolverse con arreglo a los parámetros de dicho ordenamiento (uno de los cuales es el principio de competencia). Por eso, la Mesa puede y debe verificar si una propuesta con vocación de convertirse en ley respeta los citados principios al menos desde una perspectiva "prima facie" (exenta,



evidentemente, de connotaciones directamente políticas y/o partidistas), y aunque solo sea para evitar que una ley del Parlamento esté tan claramente destinada a ser tachada de inconstitucional.

Otra cosa son las proposiciones no de ley, las cuales permiten una mayor flexibilidad en cuanto que se tratan de propuestas de pronunciamiento exclusivamente políticos.

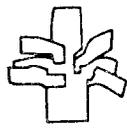
3.- Si bien las consideraciones anteriores son suficientes para mantener la inadmisibilidad de la P.L., podemos incidir en otros aspectos adicionales que, lejos de permitir un resquicio para la duda en el sentido del tradicional axioma "in dubio pro iniciativa", abundan en la misma conclusión.

Así, vemos que la P.L. entraña "una consulta popular" sobre un referéndum, pero se trata realmente de un referéndum consultivo pues no hay otro encaje conceptual en las figuras de democracia directa previstas en el ordenamiento actual tal como razonamos a continuación.

El término "consulta popular" hace referencia en la LOMR a los procesos "que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal" (Disposición adicional). Como se ve, estas "consultas" deben referirse a materias de naturaleza y competencias locales, dentro de las cuales se hace difícilmente encajable "la independencia de Euskadi".

Pero aún más, aunque intentásemos asimilar la P.L. a estas consultas locales, la Ley de Bases de régimen local, en su artículo 71 transcrito en el epígrafe 1 de este Informe, atribuye la potestad de autorización al Consejo de Ministros y la convocatoria al alcalde del municipio.

Y, apurando hasta el límite las posibilidades de exploración de esta cuestión, si pudiera sostenerse la facultad de las Comunidades Autónomas para desarrollar el citado artículo 71, nuestro Estatuto de Autonomía carece de una previsión habilitadora similar a otros textos



estatutarios -Cataluña, art. 10.2; Andalucía, art. 15.2; Asturias, art. 13.1.N; C. Valenciana, art. 32.8; Canarias, art. 31.3 y Extremadura, art. 10.1.E- (aunque pudiera en su caso asumirse la competencia por la vía del artículo 150 de la Constitución Española.

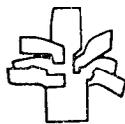
4.- Por último, dentro del ánimo de estos Servicios Jurídicos de intentar encontrar algún resquicio para salvar en lo posible las iniciativas cuestionadas, cabría considerar en términos hipotéticos si este texto técnicamente defectuoso pudiera ser subsanado por la vía de las eventuales enmiendas que a él pudieran formularse.

Plantearíamos en concreto la posibilidad de que, ante la patente alteración del ordenamiento vigente que se infiere de la iniciativa, pudiera éste ser reconducida, por ejemplo, hacia una proposición a presentar ante el Congreso de los Diputados para modificar la LOMR.

Pero una mínima exigencia de rigor impide asimilar ambas figuras, ya que, pese a la identidad en la tramitación parlamentaria, sus finalidades respectivas son bien diferentes. En un caso se pretende crear una norma jurídica y en el otro tan sólo se trata de una propuesta a presentar en Cortes.

Debe observarse a este respecto el principio de congruencia entre las posibles enmiendas y la iniciativa original (principio establecido precisamente en favor del proponente). Y, tal como se deriva de su lectura, estamos ante un texto con vocación de convertirse directamente en ley.

Estamos, en suma, ante una iniciativa con una finalidad política determinada (como todos los que se tramitan ante un parlamento), pero sin ningún soporte jurídico. Todo ello desplaza la materia de su objeto hacia el procedimiento idóneo para vehicular las propuestas de pronunciamiento exclusivamente políticos, que no es otro que la proposición no de ley.



CONCLUSIÓN.- Todo lo anterior no permite otra conclusión que la propuesta a la Mesa de acordar la inadmisión a trámite de la iniciativa debido a su manifiesta inconstitucionalidad.

Sede del Parlamento Vasco, 15 de mayo de 1998.

Josu Osés Abando

Letrado