



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 194/2015

(Pleno)

La Laguna, a 18 de mayo de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular de Fomento de las Energías Renovables en Canarias (EXP. 188/2015 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de fecha 27 de abril de 2015, de salida y entrada en este Consejo el 6 de mayo, solicita, al amparo de los arts. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP), y 141.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC-2009), dictamen sobre la Proposición de Ley (PPL) de iniciativa legislativa popular de “fomento de las energías renovables en Canarias”.

La solicitud de dictamen, cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias), viene acompañada del escrito dirigido por la Comisión Promotora, de 8 de abril de 2014, con entrada en el Parlamento el 9 de abril, firmado por todos los miembros de la misma, que se identifican [art. 4.e) LILP], así como el miembro de la misma que hace de portavoz, y se señala domicilio a efectos de notificaciones [art. 4.1.b) LILP]. También consta en el expediente el texto articulado de la PPL que viene acompañado de la asimismo preceptiva exposición de motivos [art. 4.1.a) LILP].

2. Como se ha dicho, la solicitud de dictamen se ha presentado de acuerdo con los arts. 5.2 LILP y 141.3 RPC-2009, que ha sido recientemente modificado (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 135, de 1 de abril de 2015) en el sentido de reconocer de forma expresa, cuando se trata de proposiciones de ley de iniciativa

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

legislativa popular, que son dos los dictámenes a emitir por este Consejo Consultivo, ambos con carácter preceptivo. El primero, “con carácter previo a [la (...)] admisión a trámite por la Mesa”, teniendo por objeto “determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión” de la iniciativa. El segundo, una vez que la PPL haya sido tomada en consideración, tiene por objeto el fondo del asunto, es decir, la adecuación constitucional y estatutaria de la PPL tomada en consideración. Ha de indicarse, no obstante, que tal modificación “entrará en vigor el día que dé comienzo la IX Legislatura del Parlamento de Canarias” (disposición final del acuerdo por el que se aprobó la reforma del RPC-2014).

Así pues, la presente solicitud de dictamen debe seguir el curso que indica la mencionada Ley 10/1986, el RPC-2009 y la Ley 5/2002, de 3 de junio. Tal ordenación, se recuerda, es incompleta e insatisfactoria, lo que ha dado lugar a una constante doctrina de este Consejo respecto relación con la interpretación concorde de los preceptos de las referidas normas concernientes a la intervención de este Consejo en relación con esta iniciativa legislativa, que se produce en dos momentos distintos. El primero, con ocasión de analizar si la PPL incurre en alguna de las causas de inadmisibilidad del art. 5.3 LILP; el segundo, una vez tomada en consideración la PPL, teniendo por objeto su adecuación al parámetro constitucional y estatutario de aplicación.

En definitiva, y dado que la regulación todavía vigente no distingue nítidamente el carácter de la intervención del Consejo Consultivo en ambas fases del procedimiento, este Dictamen se emite con carácter facultativo (véase, por todos, el Dictamen 5/2013, de 8 de enero).

3. El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 12.5, segundo párrafo, reconoce el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, con remisión a lo que al respecto establezca la ley orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución (CE), regulándose su ejercicio con los límites que concreta su ley reguladora. Estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental, cuestión respecto de la que este Consejo, en el DCC 44/2006, precisó que:

“(…) en cuanto tal, deben ser interpretadas restrictivamente las limitaciones a ese ejercicio, tales como los requisitos formales, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa (…)”.

“La Cámara tiene la facultad legal de decidir, en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, la posibilidad de decidir sobre el procedimiento, lo que comporta posibilidades limitativas del derecho, lo que

permite, al tratarse, precisamente, de un derecho fundamental, considerar restrictivamente los requisitos de admisibilidad, otorgando una interpretación favorable a su ejercicio”.

Cuando de iniciativa legislativa popular se trata, estamos en presencia del derecho fundamental de participación política (instrumento de democracia semidirecta), y en cuanto tal su contenido y alcance deben ser interpretados de forma extensiva, como restrictivamente sus limitaciones y los requisitos formales cuando se trata de su admisión, pues es el Parlamento quien, en suma, adopta la decisión política de que se trata; primero, tomándola o no en consideración; luego, tramitando la PPL y, en su caso, aprobando la ley.

Ahora bien, como asimismo expuso este Consejo en el Dictamen 754/2010, de 15 de octubre:

“El ejercicio de la iniciativa legislativa popular está sometido a los límites impuestos por su ley reguladora, lo que, en consecuencia, obliga a examinar la posible concurrencia de las causas de inadmisibilidad previstas en los arts. 2 y 5.3 de la LILP”.

Al respecto, el apartado 3 del art. 5 LILP dispone lo siguiente:

“Serán causas de inadmisibilidad de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular las siguientes:

“a) que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el art. 2 de esta Ley.

b) que no se hayan cumplido los requisitos exigidos en los arts. 3 y 4 de la presente Ley (...).

c) que el texto verse sobre materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí.

d) que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa legislativa.

e) que sea reproducción de otra iniciativa legislativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura”.

Por su parte, el art. 2 LILP, al que remite el art. 5.3.a) LILP, preceptúa:

“Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía.
2. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica.
3. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.
4. Las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma.
5. La iniciativa legislativa popular.
6. El régimen electoral”.

Las materias excluidas por los arts. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2.6 LILP (régimen electoral) no presentan problemas de admisibilidad por cuanto el texto de la proposición no incide de forma directa en las mismas.

4. En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, no es el momento de la acreditación de firmas sustento de la iniciativa.

Por otra parte, el escrito presentado por la Comisión Promotora ante el Parlamento, y firmado por todos sus miembros, cumple con los requisitos formales del art. 4 LILP, constando el texto articulado de la PPL acompañado de exposición de motivos, miembros de la Comisión Promotora debidamente identificados, e indicación de quien la representa a efectos de notificación.

No obstante el general cumplimiento de los requisitos formales indicados, el art. 4 LILP dispone que no podrán formar parte de la citada Comisión Promotora “los diputados regionales (...), los miembros en activo del gobierno regional o de los Cabildos insulares”, con el alcance que indica el mencionado precepto. Sin perjuicio de que tal condición pueda comprobarse de oficio, una buena práctica sería que los miembros de la expresada Comisión hicieran constar en el escrito presentado que no se encuentran afectados por la limitación dispuesta por el art. 4.4 LILP. Sin embargo, como quiera que en este caso en el citado escrito se hace referencia al cumplimiento genérico del mencionado artículo, se entiende que ningún miembro de la Comisión Promotora se encuentra afectado por la citada limitación, sin perjuicio de que se considere pertinente la apertura del trámite de subsanación que se contempla en el art. 5.3.b) LILP.

Finalmente, sin perjuicio de que son extremos que pueden y deben ser acreditados y certificados por el Parlamento de Canarias, se ha constatado directamente en la página web del Parlamento que en este momento no existe en tramitación “un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular” [art. 5.3.d) LILP], ni que la presentada “sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura” [art. 5.3.e) LILP].

II

1. Por lo que respecta a las restantes causas de inadmisibilidad, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

El objeto de la PPL, según resulta de su propia titulación, es el “fomento de las energías renovables en Canarias”. La norma propuesta va mucho más allá del mero fomento, pero ahora de lo que se trata es de determinar si los preceptos que contiene se adecúan -en la interpretación extensiva que ha de hacerse de esta peculiar forma de participación política indirecta- a las restantes causas de inadmisibilidad, que analizaremos por su orden.

A. Materia de competencia autonómica [arts. 2.1 y 5.3.a) LILP].

Con carácter preliminar, ha de señalarse que la PPL analizada afecta a cuestiones de competencia de regulación estatal, pero sin pretender su regulación y contando con amparo en competencias autonómicas conexas con la materia objeto de aquella. En este sentido, dada la interpretación flexible que procede hacer de la regulación ordenadora del derecho que se ejerce, cabe sostener que no hay impedimento de orden competencial a ese fin, como veremos luego en algún caso concreto. Y ello sin perjuicio de que, una vez efectuada la toma en consideración de la PPL por el Pleno de la Cámara, el análisis de fondo permita analizar en detalle la adecuación del correcto ejercicio de las competencias autonómicas afectadas.

La PPL presentada incide directamente en el ámbito de la energía, materia en la que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva sobre “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético” (art. 30.26 EAC), en cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma de Canarias posee las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, “con sujeción a la Constitución y al presente Estatuto” (precepto citado, *in fine*).

También posee competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre “régimen energético (...) ajustado a sus singulares condiciones (...)” (art. 32.9 EAC).

La Comunidad Autónoma de Canarias posee, pues, competencia material aunque delimitada por las bases estatales en la materia. Basta en este punto con concluir que no concurre la causa de inadmisibilidad que se comenta por cuanto la propuesta normativa incide directamente en el ámbito de autonomía de esta Comunidad Autónoma.

No se puede ocultar, no obstante, que el texto de la PPL, más allá de la pretensión general ordenadora de la energía, particularmente la renovable, tiene, como se dijo, incidencia indirecta en otros ámbitos materiales concurrentes, que deben ser asimismo objeto de consideración a los efectos de determinar la inexistencia de causa alguna de inadmisibilidad por razones competenciales.

Los arts. 3.1.d) y 18.1 PPL hacen referencia, respectivamente, a “la cooperación interadministrativa, cuando existan o concurren competencias del Estado, para la aprobación y gestión de instalaciones en tierra o en el mar comprendidas en el ámbito de aplicación de esta norma”, y al “aprovechamiento de la energía de las olas en las costas canarias”.

No parece que la regulación propuesta sea causa de inadmisibilidad, por más que contiene preceptos que podrían ser cuestionados por su posible incidencia en las bases estatales en la materia o, incluso, por su incidencia en el dominio público estatal (art. 132.2 CE). Y no lo es por varias razones.

En primer lugar, en ambos casos, no se trata en puridad de normas prescriptivas, pues la primera [art. 3.1.d) PPL] contiene uno de los principios generales *inspiradores* de la ley, y la segunda (art. 18.1 PPL), una norma de fomento (“promoverá”).

En segundo lugar, el art. 3.1.d) PPL no pretende que la Comunidad Autónoma actúe de forma exclusiva gestionando instalaciones en el “mar”, sino que contempla esa posible intervención en régimen de “cooperación administrativa”, sin predeterminedar las competencias y responsabilidades de uno y otro nivel territorial. Se trata ciertamente de una cuestión polémica, en las que este Consejo (DCC 149/2013) ha mantenido una posición que para Canarias no ha sido avalada por el Tribunal Constitucional (SSTC 8/2013, 3/2014 y 25/2014), pero se considera que en este momento no cabe hacer declaraciones preventivas de inconstitucionalidad, que atañerían al fondo del asunto.

Por su parte, el art. 18.1 PPL no regula la medida de promoción que contempla como si la competencia fuera exclusiva de la Comunidad, sin consideración alguna al demanio natural del Estado; la norma puede ser interpretada en el contexto del principio de colaboración institucional constitucional y estatutariamente previsto [art. 87.2 CE y art. 13.e) EAC], que permite a la Comunidad Autónoma solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley.

Desde esta perspectiva la norma propuesta no incurre en causas de inadmisibilidad.

El texto de la PPL hace referencia a la declaración “de utilidad pública o de interés social a efectos de expropiación forzosa y de imposición y ejercicio de servidumbres” (art. 4.3 PPL), lo que no afecta a la competencia estatal exclusiva del 149.1.18ª CE pues no se trata de novar el régimen jurídico y expropiatorio sino de explicitar en norma primaria un supuesto de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia:

A este respecto, la STC 251/2006, de 25 de julio, señala:

«(...) salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa *expropiandi* son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales (STC 37/1987, F. 6).

En definitiva, en esta misma Sentencia señalamos que “no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento

expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados (STC 37/1987, F.6)».

En relación con la antedicha limitación y garantía del derecho de propiedad (art. 33 CE), la PPL contiene una disposición transitoria primera que en su primer párrafo otorga un plazo de 24 meses desde la entrada en vigor de la ley para el “desmantelamiento de la central de producción energética de Candelaria, en Tenerife”, plazo que podría verse “afectado” (querrá decir *ampliado*) “hasta tanto esté disponible la infraestructura alternativa que la sustituya”.

Al margen de que los párrafos segundo y tercero de la citada disposición transitoria son incompatibles con la norma transitoria principal (pues no se entiende que si el desmantelamiento se condiciona a que esté en funcionamiento la infraestructura que la sustituya, se disponga que “*en todo caso* el inicio de su desmantelamiento deberá producirse en el plazo previsto en el párrafo anterior” y que “*todos los equipos que vayan agotando su vida útil deberán ser desmantelados de manera inmediata* a partir de la entrada en vigor de esta Ley”), el primer párrafo de la misma, en efecto, incide en el derecho de propiedad de los titulares de la instalación citada, cuya desmantelamiento, es obvio, no puede llevarse a cabo de cualquier manera en los términos en que se ha planteado, sino al amparo de un procedimiento expropiatorio con todas las garantías formales y materiales, entre ellas la debida indemnización pues la Constitución proscribela confiscación.

Tal cuestión, en puridad, no atañe a las posibles causas de inadmisibilidad de la PPL, aunque podría alegarse que la norma propuesta altera el régimen de un derecho fundamental, competencia exclusiva del Estado a quien corresponde la regulación del régimen de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de los mismos (art. 149.1.1ª CE) y la competencia en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18ª CE). Pero con la antedicha interpretación –es decir, que no cabe esa actuación fuera del procedimiento expropiatorio– no cabría alegar esta causa de inadmisibilidad, debiéndose recordar la interpretación restrictiva de los requisitos formales o de inadmisión de esta clase de iniciativas, popular, puramente de soberanía.

No obstante, sí parece pertinente recordar, sin perjuicio de ulterior detalle en el dictamen de fondo que se emita, que el Tribunal Constitucional ha cuestionado las leyes expropiatorias singulares, sometidas, en cuanto excepción de las reglas

generales, a condiciones rigurosas, en los términos que se detalla en la STC 48/2005, de 3 de marzo, lo que, quizás, hace cuestionable los términos en que se ha propuesto un desmantelamiento singular al margen de la ordenación general de la expropiación forzosa, pero, como se ha dicho, esta cuestión concierne propiamente el fondo del asunto, no al trámite de admisibilidad.

La Proposición de Ley también contiene una mención a “las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico o innovación”, así como al “desarrollo industrial” (art. 8 PPL), ámbitos materiales en los que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en las primeras materias (art. 30.8 EAC) y de desarrollo de bases en la segunda (art. 31.2 EAC), por lo que, al margen de las competencias estatales en los citados ámbitos materiales, nada hay que objetar en cuanto a la inadmisibilidad de la PPL, más aún cuando se trata de un precepto que contiene medidas de fomento.

El art. 8.2 PPL contempla medidas de impulso en materia energética “en todos los niveles del sistema educativo canario y en la formación profesional ocupacional”, y el 18.2 PPL, medidas de estudio en colaboración con centros universitarios. En este punto, la PPL no es objetable, no solo porque no se contiene medida concreta alguna, tratándose además de medidas de fomento, sino porque el art. 32.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “enseñanza en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades”.

Los arts. 10, 11, 16 y 19 PPL contienen normas, genéricas y específicas, que conciernen a los condicionantes territoriales, medioambientales, de ordenación y planeamiento urbanísticos (planes especiales de ordenación) y de ordenación del territorio, materias en las que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva en el art. 30.15 EAC. Asimismo, en el art. 10.1 PPL se hace mención genérica a las “infraestructuras”, materia en la que la Comunidad Autónoma posee competencias diversas en el art. 30 EAC, particularmente en su apartado 17.

El art. 11.5 PPL hace expresa mención a los planes especiales de ordenación (cuya aprobación definitiva corresponde al Pleno municipal, art. 43, último párrafo, del Texto Refundido de las Leyes del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo); a los “procedimientos de autorización municipal” (art. 11.4 PPL); y a la “licencia

urbanística municipal" (art 11.6 PPL), por lo que hay incidencia directa en la materia de "régimen local" en conexión con la urbanística.

El art. 32.4 EAC otorga a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo en materia de "Régimen Local", competencia que debe ejercerse con respeto a las normas básicas estatales en la materia, sobre todo contenidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril). La PPL, pues, se refiere a materia municipal entendida globalmente, amparada en el título competencial del 32.4 EAC, que quizás pudiera ser susceptible de comentario en el posterior y eventual dictamen de fondo, pero ahora no es el momento pues se trata solo de admitir o no la presente PPL.

Tampoco hay nada que objetar al art. 20.2 y 3 PPL, que contiene medidas de promoción del uso de biocarburantes en las actividades agrícolas, pesqueras y de transporte marítimo y público regular de viajeros, lo que, además de concernir en puridad a la autonomía de gasto de esta Comunidad Autónoma, que forma parte de su autonomía financiera, son materias que pueden ser objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias [pesca (art. 30.5 EAC) y desarrollo de bases en materia de agricultura y ganadería (art. 31.1 EAC)], por lo que ningún reproche de inadmisibilidad merece la propuesta efectuada.

Finalmente, el art. 24 PPL contiene medidas de tramitación administrativa, reconducibles con naturalidad a la materia contemplada en el art. 32.6 EAC, que ningún reproche merece a los efectos de que se trata.

B. Materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2.2 y 5.3.a) LILP].

La Proposición de Ley contiene numerosas referencias a medidas de promoción y fomento de toda clase de actividades concernientes al ámbito material de que se trata. Ningún reproche cabe hacer desde este punto de vista, en conexión con la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 2.2 LILP.

Este Consejo ha manifestado en varias ocasiones respecto de estas limitaciones (entre otros, DDCC 4/1987, de 16 de marzo y 2/1989, de 1 de marzo), que las mismas deben ser entendidas de forma restrictiva. La limitación de naturaleza presupuestaria concurre cuando la iniciativa se proyecta respecto de la "especial previsión de ingresos y gastos, con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad". Cualquier medida de gestión pública tiene al menos efecto reflejo

presupuestario, por lo que debe concluirse que si las normas propuestas no tienen un nivel formal de concreción presupuestaria no es aplicable esta causa de inadmisión.

Tampoco es relevante la referencia que se contiene en el art. 7.1 PPL a las medidas “tributarias”, pues la PPL no introduce cambio alguno en la ordenación de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que tampoco concurre esta causa de inadmisibilidad.

Por último, la referencia que se hace en el art. 7.1 PPL a las “medidas económicas y financieras” y a “otras planificaciones” (art. 10.1 PPL) no poseen el grado de concreción suficiente del que se pudiera deducir algún tipo de incidencia en las competencias estatales, por lo que tampoco concurre esta causa de inadmisibilidad.

C. Materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí [art. 5.3.c) LILP].

El texto de la PPL tiene un evidente alcance horizontal interfiriendo en múltiples ámbitos materiales de actividad competencia de la Comunidad Autónoma, y en ocasiones del Estado, como se indicó anteriormente. Sin embargo, tal incidencia se hace por la PPL de forma sistemática tomando como línea matriz los distintos aspectos del régimen de las energías renovables; es decir, afectándose a materias diversas y distintas entre sí, la PPL mantiene un hilo conductor homogéneo que impide considerar la existencia de esta causa de inadmisibilidad, por lo que nada hay que objetar al respecto.

2. La PPL sometida a dictamen no incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en los arts. 5.3 y 2 LILP.

C O N C L U S I Ó N

En relación con la Proposición de Ley de Iniciativa Popular de Fomento de las Energías Renovables en Canarias, no se aprecia que exista causa de inadmisibilidad que impida su tramitación, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el cuerpo del presente dictamen.