



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 335/2015

(Pleno)

La Laguna, a 23 de septiembre de 2015.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Sostenibilidad Ambiental (EXP. 329/2015 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, por escrito de 29 de julio de 2015 y entrada en este Consejo el 31, solicita, al amparo de los arts. 5º.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP) y 138.3 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), preceptivo dictamen sobre la "Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Sostenibilidad Ambiental" (PPL).

La solicitud de dictamen viene acompañada del escrito dirigido "a la Secretaría General de la Mesa del Parlamento de Canarias" (art. 4º.1 LILP) por la Comisión Promotora, de fecha 17 de julio de 2014, firmado por todos los miembros de la misma, que se identifican, incluido el miembro que hace de portavoz [art. 4º.1.b) y 2 LILP], y se señala domicilio a efectos de notificaciones [art. 4º.1.b) LILP]. También consta en el expediente Acta notarial de constitución de la Comisión promotora, así como texto articulado de la PPL acompañado de la preceptiva exposición de motivos [art. 4º.1.a) LILP], por lo que se pueden dar por cumplidos tales requisitos formales a efectos de excluir la concurrencia de causa de inadmisibilidad por su inobservancia [art. 5.3.b) LILP].

No obstante, el art. 4º.4 LILP dispone que no podrán formar parte de la citada Comisión "los Diputados Regionales (...) los miembros en activo del Gobierno

* Ponente: Sr. Lazcano Acedo

Regional o de los Cabildos Insulares (...) ". En el escrito presentado se hace referencia al cumplimiento genérico del artículo, lo cual no impide que se pueda considerar pertinente la apertura del trámite de subsanación previsto en el art. 5º.3.b) LILP.

2. Por primera vez, se aplica el art. 138.3 RPC tras su reciente modificación (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 135, de 1 de abril de 2015) redactado en el sentido de que cuando se trate de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular 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.

Tal modificación se encuentra vigente, pues la disposición final del Acuerdo por el que se aprobó la última reforma del RPC (24, 25 y 26 de marzo de 2015) previó su entrada en vigor el día de comienzo de la IX Legislatura del Parlamento de Canarias [23 de junio, fecha en la que se constituyó la Cámara (Diario de Sesiones núm. 1 de la IX Legislatura)].

Esa modificación concuerda con la constante doctrina de este Consejo en relación con las iniciativas legislativas populares, en el sentido de que su intervención se produce en dos momentos distintos (DDCC 27 y 44/2006, entre otros). Así, el nuevo art. 138.3 prescribe:

"Presentado el texto de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, y con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa, el Presidente recabará dictamen del Consejo Consultivo a los efectos de determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular. Sin perjuicio de lo anterior, y una vez la proposición de iniciativa legislativa popular haya sido tomada en consideración, el Presidente recabará dictamen del Consejo Consultivo en los términos de lo dispuesto por el art. 5.2 de la citada ley".

Nos encontramos, pues, ante el primero de los supuestos, por lo que el parecer de este Consejo se centrará exclusivamente en determinar si el texto de la PPL que se somete a su consideración adolece de alguna de las causas de exclusión previstas en la normativa autonómica ordenadora de la iniciativa legislativa popular.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales del art. 3º LILP, no es el momento de la acreditación de firmas sustento de la iniciativa, puesto que el art. 6º LILP determina que, admitida la iniciativa, la mesa de la Cámara lo comunicará a la Comisión promotora al efecto de que comience la recogida de firmas.

II

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, aunque de configuración legal (art. 23 CE), normativa que la somete a distintas limitaciones y requisitos de admisión.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que “las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos” (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; y 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

Al respecto, este Consejo ha reiterado 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” (por todos, cfr. el DCC 194/2015, de 18 de mayo).

La institución de la iniciativa legislativa popular, como expresión del derecho fundamental de participación política, debe ser interpretada de forma extensiva, lo que implica a su vez que todo lo relativo a las limitaciones y a los requisitos formales de admisión debe ser considerado de manera restrictiva, pues es el Parlamento

quien, en última instancia, adopta la decisión política de que se trate; primero, tomándola o no en consideración; luego, si se toma en consideración, tramitando la PPL; y, por último y en su caso, aprobando la ley.

III

1. Los límites impuestos al ejercicio de la iniciativa legislativa popular se concretan, en lo que aquí interesa, en la posible concurrencia de las causas de inadmisibilidad previstas en los arts. 2º y 5º.3 LILP.

El apartado 3 del art. 5º LILP dispone:

“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. 2º LILP, al que remite el art. 5º.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”.

2. Según la exposición de motivos, la PPL, estructurada en 5 Capítulos (que comprenden 8 artículos), contiene “una serie de reformas que, desde la sostenibilidad medioambiental, inciden en los ámbitos centrales del modelo económico imperante en Canarias: la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de las emisiones, el transporte, la movilidad sostenible, la rehabilitación de los edificios y el reciclaje de los residuos”. Además, también recoge “los grandes principios aplicables en la materia medioambiental, así como los objetivos para 2020 sobre ahorro y eficiencia energética, sobre utilización de energías renovables y sobre la reducción de las emisiones de CO₂, coherentes con los establecidos en la Unión Europea y la legislación estatal”.

Así, se regulan los principios de política energética (art. 1), los objetivos en materia de ahorro y eficiencia energética y energías renovables (art. 2), que afectan también a las Administraciones públicas (art. 3); se establecen objetivos de reducción de emisiones de gases efecto invernadero (art. 4) y se regula la capacidad de absorción de los sumideros canarios (art. 5); se establecen los principios para el transporte y la movilidad sostenibles en el ámbito de las Administraciones Públicas (art. 6); se regula, desde la perspectiva del ahorro energético, la rehabilitación de edificios (art. 7); y, por último, se determinan los objetivos en materia de reciclaje de residuos (art. 8).

3. En relación con las materias excluidas por los arts. 2º.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2º.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2º.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2º.6 LILP (régimen electoral), la PPL no presenta problemas de admisibilidad en cuanto que el contenido del texto de la proposición no incide en aquellas.

En lo relativo a las restantes causas de admisibilidad, se efectúan las siguientes consideraciones:

A. Materia de competencia autonómica [arts. 2º.1 y 5º.3.a) LILP].

La norma tiene por objeto un tratamiento de variadas materias desde un mismo enfoque transversal: la sostenibilidad ambiental, cuyos ejes vertebradores son dos ámbitos íntimamente ligados: el medio ambiente y la energía, que se proyectan en sectores en los que despliegan especial incidencia, sea por razón de la materia (como es la propia Administración Pública o los sectores forestal y agrícola) o de la importancia que tiene la actividad para el Archipiélago (como el transporte o el turismo).

Al margen de los principales títulos afectados por la regulación material de la PPL [el régimen energético (art. 32.9 EAC) y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 32.12 EAC)] el texto propuesto incide en variedad de títulos competenciales estatutariamente contemplados, como el funcionamiento de la Administración autonómica (art. 30.1 EAC), la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 EAC), los espacios naturales protegidos (art. 30.16 EAC), los transportes (apartados 18 y 19 del art. 30 EAC), el turismo (art. 30.21 EAC), las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (art. 30.26 EAC); así como, la agricultura (art. 31.1 EAC), la industria (31.2 EAC), y los montes, aprovechamientos y servicios forestales (art. 32.7 EAC). Tal multiplicidad de títulos competenciales afecta a materias cuyo régimen competencial es exclusivo (arts. 30, 31, en relación con el 40 EAC) y de desarrollo legislativo y ejecución (art. 32 EAC), y en ambos casos la Comunidad Autónoma ostenta capacidad legislativa para ordenar esos sectores materiales.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia legislativa suficiente para lograr los objetivos el texto de la iniciativa popular, con independencia de que determinados títulos competencias vengan condicionados por las bases contenidas en la normativa estatal, circunstancia esta prevista tanto en la exposición de motivos como en la parte dispositiva (arts. 1, 2.1, 4 o 5) del texto que se examina.

No concurre, en suma, esta causa de inadmisibilidad.

B. Materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2º.2 y 5º.3.a) LILP].

El texto que acompaña a la iniciativa legislativa popular contiene numerosas referencias a medidas de planificación y fomento de toda clase de actividades concernientes al ámbito material objeto de la misma: Impulso de la diversificación de suministro de energías renovables (art. 1); planes de ahorro y eficiencia energética y planes de energías renovables, que contemplen medidas de fomento de la oferta y el consumo energético (art. 2.3); establecimiento por las Administraciones Públicas de programas específicos de ahorro y eficiencia energética (art. 3.1); impulso de medidas para el cumplimiento de los compromisos que correspondan a España en el marco de acuerdos con la Unión Europea (art. 4); acciones para incentivar la participación en el aumento de la capacidad de captación de CO2 (art. 5.1); promoción de medidas para reducir emisiones (art. 5.2); fomento de medios de transporte de menor coste ambiental y energético, del uso de vehículo eléctrico e

híbrido, de la utilización de envases y embalajes sostenible y a la movilidad sostenible (art. 6); impulso, mediante planes específicos, de la rehabilitación de edificios desde el punto de vista del ahorro energético (art. 7); y, en fin, planes de reciclaje, que contemplen medidas de fomento (art. 8.3).

Como ya se expuso en el Dictamen 194/2015 de este Consejo, ningún reproche cabe hacer desde este punto de vista, en conexión con la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 2º.2 LILP, pues estas limitaciones 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 convenirse en que el contenido del texto de la PPL no tiene formalmente naturaleza presupuestaria y por ello no es aplicable esta causa de inadmisión.

C. Resto de materias del art. 2º LILP.

Las materias excluidas por los arts. 2º.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2º.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2º.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2º.6 LILP (régimen electoral) no forman parte, en ningún caso, de la regulación propuesta en el texto de la PPL. No pueden, por lo tanto, considerarse como causa de inadmisibilidad de la misma.

D. Materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí [art. 5º.3.c) LILP].

El texto de la PPL tiene un evidente alcance transversal, interfiriendo en múltiples ámbitos materiales de actividad competencia de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, tal incidencia se hace por la PPL de forma sistemática, tomando como eje la sostenibilidad; es decir, afectando a materias diversas y distintas entre sí pero partiendo de un eje vertebrador homogéneo que impide considerar la existencia de esta causa de inadmisibilidad.

E. Que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición con el mismo objeto de la iniciativa popular o sea reproducción de otra iniciativa con contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma Legislatura [letras d) y e) del art. 5º.3 LILP].

En cuanto a que se esté tramitando "un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular" [art. 5º.3.d) LILP] o que la que nos ocupa "sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente

presentada en el transcurso de la misma Legislatura" [art. 5º.3.e) LILP], aun cuando se ha constatado que, por encontrarnos en los albores de esta IX Legislatura, solo se ha presentado una única iniciativa legislativa -sin relación material con la que nos ocupa, pues versa sobre perros de asistencia para personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Canarias-, hemos de tener en cuenta el art. 14º LILP dispone que "los procedimientos de iniciativa popular regulados en la presente ley, que estuvieran en tramitación en el Parlamento regional al disolverse este, no decaerán, y consolidarán los trámites que hasta ese momento tengan cubiertos en su totalidad, sin que sea preciso en ningún caso ejercitar nuevamente la iniciativa".

Al respecto, el pasado 23 de abril de 2015, la Mesa del Parlamento admitió a trámite, previo Dictamen de este Consejo (DCC 194/2015), la Proposición de Ley, de iniciativa popular, de Fomento de las Energías Renovables en Canarias, proposición que, por mor de ese art. 14º LILP, se sigue tramitando en esta Legislatura, por lo que se ha de analizar si su objeto es el mismo o su contenido es equivalente al texto que se nos somete a consideración.

En relación al art. 5º.3.d) LILP, de la lectura de ambos textos se infiere que no tienen el mismo objeto -por más que exista coincidencia en los motivos que las inspiran o en la sensibilidad ambiental que transmiten ambas iniciativas-, por lo que se ha de descartar la concurrencia de dicha causa de inadmisibilidad.

Finalmente, por lo que se refiere a la causa del art. 5º.3.e) LILP, se llega a la misma conclusión; en este caso, porque se deduce que la iniciativa popular de contraste fue presentada en la Legislatura anterior, la VIII, mientras que la que se dictamina se presentó (registro de entrada en el Parlamento) el 17 de julio de 2015, en la presente, la IX.

4. La PPL sometida a dictamen no incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en los arts. 5º.3 y 2º LILP.

C O N C L U S I Ó N

En relación con la Proposición de Ley Canaria de Sostenibilidad, de iniciativa popular, no se aprecia que exista causa de inadmisibilidad que impida su tramitación, de conformidad con lo razonado en el Fundamento III de este Dictamen.