



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 3 / 1 9 9 9

La Laguna, a 18 de noviembre de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con *la Proposición de Ley de Iniciativa Popular, para modificar la Ley 6/1997, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, previsto en el art. 5, apartado 2, de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (EXP. 87/1999 PPL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Parlamento se interesa preceptivo Dictamen (art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular, LILP) sobre Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular (PPL-IP) relativa a la modificación de la Ley de Coordinación de Policías Locales.

La solicitud de Dictamen, que ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 15.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias) y viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo), de un texto articulado de la PPL y de su Exposición de Motivos. Documentación que fue admitida por la Mesa de la Cámara (art. 5.1 LILP).

De conformidad con lo que previene el ordenamiento autonómico y, en particular, la LILP (art. 5.2), al regular el procedimiento del ejercicio del derecho fundamental a la participación política, se contempla el trámite de consulta al Consejo Consultivo.

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

II

1. El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante la ILP está subordinado a que la misma se adecue a su ordenamiento legal. De ahí que la Propuesta que nos ocupa deba ser analizada a la luz de lo que la LILP dispone en relación al trámite de la admisión de la misma, lo cual nos lleva a valorar, tal como razonamos en el Dictamen 27/1999, el grado de incidencia que tal Propuesta normativa tiene en el ámbito material dispuesto en el art. 2 LILP, que es el que regula las materias excluidas de la ILP:

Ésta tiene por objeto la modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

El Estatuto de Autonomía, en sus arts. 34.1 y 32.4, atribuye a la Comunidad Autónoma Canaria competencias en materia de seguridad ciudadana y de régimen local, respectivamente.

Del análisis de su contenido se infiere que no afecta a ninguna de las materias excluidas; esto es, la Comunidad Autónoma Canaria ostenta competencia para ordenar dicha materia, no afecta a materia presupuestaria, tributaria ni a la planificación general de la actividad económica, ni supone reforma del Estatuto, ni incide en la organización institucional ni, en fin, pretende regular la propia iniciativa popular o el régimen electoral.

Por lo que se ha de concluir que la PPL no incide en materias que estén vedadas a la iniciativa popular por el art. 2 de la LILP.

Sin embargo, las materias excluidas no son sino la primera de las causas de inadmisibilidad que prescribe el apdo. 3 del art. 5 LILP. En efecto, es menester verificar que tampoco se den las demás causas que impiden la admisión de tal iniciativa como objeto del parecer de Este Consejo, tal y como se ha razonado en el Fundamento II. Así, existe texto articulado acompañado de una Exposición de Motivos, relación de integrantes de la Comisión promotora, suscrita por sus miembros -requisitos, en todo caso, subsanables [art. 5.3.b)]-, sin que ninguno de ellos sean las personas relacionadas en el apdo. 4 del art. 4 LILP. El requisito de las firmas (art. 3 LILP) se verifica en otro momento procedimental (arts 7, 8, 9 y 10 LILP).

No se tiene constancia por este Consejo de que concurren la causa d), esto es, que exista en tramitación un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto.

Por último, del análisis del texto no se deduce que verse sobre materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí, por lo que se excluye la causa de inadmisibilidad contenida en el apdo. c).

En el siguiente punto se analizará la eventual concurrencia de la letra e) del precepto que nos ocupa, en relación con otra iniciativa legislativa popular dictaminada en el DCC 102/1999. A efectos de su distinción nos referiremos a ella como PPL 86 (por ser el nº de expediente dado en este Consejo) y PPL 87 a la que estamos dictaminando.

2. La letra e) del art. 5.3 LILP formula una causa de inadmisibilidad cuya finalidad, como la de la anterior letra de este artículo, es la de prevenir la tramitación de propuestas de proposición de Ley en aplicación del principio *Non bis in idem* en el desarrollo de la actividad parlamentaria. El precepto es del tenor literal siguiente: "Que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura".

Contiene este precepto un supuesto de hecho en el que cabe apreciar la presencia de dos elementos claramente diferenciados, uno de índole material y otro formal. El primero, que acontece superado el requisito formal, contiene dos especificaciones de fondo referidas a la iniciativa popular tomada como elemento de contraste para dilucidar la concurrencia de la causa de inadmisibilidad: que sea una *reproducción* y de *contenido equivalente*. El segundo introduce una especificación de orden procedimental sobre la fase en que se encuentra la iniciativa popular que sirve de referente en la apreciación de la causa de inadmisión.

La comprensión de este supuesto de hecho ofrece dificultades, por lo que debe efectuarse un análisis detenido que permita emitir un fundado pronunciamiento sobre si la PPL 87 incurre en causa de inadmisibilidad, en relación con una anterior en el tiempo, sobre todo tomando en consideración el alcance de su objeto que, en definitiva, supone la plasmación del ejercicio de un derecho fundamental.

El punto capital a esclarecer en el análisis del precepto que nos ocupa es el relativo al referente cuyo contraste con la propuesta de iniciativa a calificar sirve

para el juicio sobre su admisibilidad. Es decir, la "otra iniciativa legislativa" con las características explicitadas en su dicción literal. A la expresión "otra iniciativa legislativa popular" -debe advertirse- cabe atribuir una duplicidad de significado, por cuanto supone referirla a una Proposición de Ley entendida como *simple propuesta contenida en el escrito de los promotores de la Iniciativa legislativa* o como aquella que ha sido *suscrita* por el número de electores legalmente previsto (artículos 4.1 y 3, LILP, respectivamente). Se está, pues, ante una alternativa hermenéutica de la que depende la comprensión global del precepto y, consecuentemente, la selección del criterio jurídico básico en que fundar el pronunciamiento de admisibilidad de la PPL 87.

Resulta patente, en suma, para nuestro análisis la trascendencia de la opción por la que se decante este Consejo. Si se entiende "otra iniciativa popular" referida a una proposición de ley que ha superado el trámite de la recogida de firmas, habría que afirmar la inexistencia de la causa de inadmisibilidad de la letra e), puesto que obviamente no cabría considerar la PPL 86 que se dictamina en el Dictamen 102/1999 como esa "otra iniciativa popular" cuya existencia impediría la admisión de la PPL 87. Si, por el contrario, se acoge la otra interpretación, un pronunciamiento sobre la concurrencia de causa de inadmisión pasaría por la comprobación simultánea de los dos elementos material y formal que cabe distinguir en el supuesto de hecho del precepto.

Ante esta alternativa, la opción debe decantarse por una hermenéutica jurídica racional, en relación con la finalidad del pasaje a interpretar y del contexto que forma parte, proclive al principio *pro libertate*, y de no perjudicar a quien la norma jurídica pretende amparar y que sea más favorable a la admisión o menos restrictiva a efectos de la apreciación de la concurrencia de la causa correspondiente de inadmisibilidad. De ahí que deba asumirse que la Proposición de Ley que sirve como referente de apreciación de la concurrencia de causa de inadmisión ha de entenderse como aquella que cuenta con el respaldo de la fracción del electorado legalmente establecida (artículos 3 y 11 LILP).

La iniciación del procedimiento de una Proposición de Iniciativa Popular es una actividad, en sí misma, preparatoria para la tramitación o continuidad del procedimiento, que dependerá de la concurrencia y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. Sólo cuando se superan tales requisitos o condiciones se sustancia

o ejerce la proposición legislativa popular y opera, en consecuencia, la causa de inadmisibilidad.

Desde esta premisa, dado que la PPL 86 anterior en el tiempo -la correspondiente a la "otra iniciativa"-, se encuentra en la fase inicial del procedimiento (art. 4 de la LILP) y, consecuentemente, no ha sido ejercida (art. 3 de la LILP), es decir, suscrita por el número de electores requerido, se ha de concluir que la PPL 87 no está incurso en la causa de inadmisión prevista en la letra e) del artículo 5.3 LILP.

C O N C L U S I Ó N

La PPL-IP dictaminada no tiene por objeto materias excluidas a la iniciativa popular ni incurre en causas de inadmisibilidad.