



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 14 de febrero de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa popular de descentralización del voto en las elecciones de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (EXP. 20/2006 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Parlamento de Canarias se interesa, mediante escrito de 16 de enero de 2006, Dictamen de este Consejo sobre la Proposición de Ley de Iniciativa Popular relativa a la descentralización del voto, para las próximas elecciones a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, al amparo del art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP), y del art. 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado en sesión plenaria de 17 de abril de 1991, modificado en sesiones plenarias de 28 y 29 de marzo de 1995; 14, 15 y 16 de abril de 1999, y el 26 y 27 de marzo de 2003 (RPC-2003).

El escrito de solicitud de Dictamen se remite acompañado de la Exposición de Motivos y texto de la Proposición de Ley, que los componentes de la Comisión Promotora, identificados en el acta de constitución de la Comisión, presentaron el 4 de enero de 2006 a la Mesa de la Cámara, señalándose asimismo el domicilio a efectos de notificaciones. Se cumplen, por tanto, los requisitos formales, que el art. 4 LILP exige para que puedan iniciarse los trámites del procedimiento de iniciativa legislativa popular regulado en la citada Ley 10/1986.

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

No obra en la documentación recibida el certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen, a que se refiere el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, ni la certificación acreditativa del pronunciamiento sobre su admisibilidad por la Mesa de la Cámara (art. 5.1 LILP).

La solicitud de parecer de este Consejo ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias).

II

En relación con la preceptividad del Dictamen, en cuanto a las Proposiciones de Ley de iniciativa popular, una vez hayan sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara, se dan por reproducidos los argumentos recogidos en el Dictamen de este Consejo 44/2006, de 9 de febrero.

Como quiera que la solicitud de Dictamen ha sido cursada al amparo de los arts. 5.2 LILP y 137.3 RPC-2003, y que con la solicitud no se ha acompañado la toma en consideración, no estamos ante el Dictamen preceptivo a que se refiere el citado precepto reglamentario. Puede entonces colegirse que nos encontramos ante una petición facultativa de Dictamen, que no puede tener por objeto el fondo de la cuestión (objeto de Dictamen preceptivo), sino el concurso de alguna causa de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 LILP. Este Dictamen, en consecuencia, se emite con carácter facultativo.

III

1. El art. 12.5 del Estatuto de Autonomía, segundo párrafo, reconoce la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con su Ley reguladora del Parlamento de Canarias (Ley 10/1986, de 11 de diciembre), que, a su vez, está de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo).

En consecuencia, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular tiene que estar sometido a los límites que concreta su Ley reguladora.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que nos encontramos en presencia de un derecho fundamental y, 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. Sin embargo, no debe olvidarse que el Parlamento, en la lógica de nuestro sistema democrático representativo, no pierde la disponibilidad del procedimiento. La Cámara tiene la facultad legal de decidir sobre la Proposición en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, lo que comporta posibilidades limitativas del derecho.

2. Con estos antecedentes, se entra, seguidamente, a analizar el grado de cumplimiento, por la iniciativa, de los requisitos limitativos que se deducen de los arts. 2 y 5.3 LILP.

Se realizará el examen de aquellas causas que pudieran ser de posible o dudosa aplicación. En este sentido, no suscitan dudas las contempladas en los arts. 2.3 LILP, reforma del Estatuto, 2.5 LILP, iniciativa legislativa popular, y 2.6 LILP, régimen electoral. Con respecto a esta última causa, se estima que no se está en presencia del derecho de participación política del art. 23 CE, al que se refiere el citado art. 2.6 LILP, sino ante una elección a órganos representativos de una Corporación de Derecho Público en la que la condición de elector se anuda al ejercicio de una actividad sujeta al Impuesto de Actividades Económicas (art. 20.1 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias).

Igualmente, se considera que tampoco se afecta a materia presupuestaria, tributaria y de planificación general de la actividad económica [arts. 5.3.a) y 2.2 LILP], sin perjuicio de que las Cámaras puedan intervenir, con los limitados efectos que las leyes disponen, en ciertos aspectos de la actividad económica como Corporaciones de Derecho Público.

Asimismo, se entiende que la Proposición no presenta vicio de falta de homogeneidad en la ordenación de la materia [art. 5.3.c) LILP].

Por lo que respecta al concurso o no de las causas de inadmisibilidad del art. 5.3.d) y e) LILP -que esté en tramitación texto prenormativo con el mismo objeto o que sea reproducción de otra iniciativa equivalente- las mismas deben ser acreditadas por el propio Parlamento de Canarias.

Dicho lo cual, las dos causas de inadmisibilidad cuyo concurso podría ser posible son las siguientes:

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

El art. 32.13 del Estatuto de Autonomía atribuye a la competencia de la Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución en materia de "Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos (...)". Esto quiere decir que en la materia que se pretende ordenar existe título autonómico para su regulación. Precisamente por ello, se considera que existe la posibilidad de que la iniciativa legislativa popular pueda proyectarse sobre ese ámbito material de actividad.

A estos efectos, y pese al concurso de la citada competencia genérica, sí es relevante determinar con carácter previo el grado de intervención autonómica en la materia (cuestión precisada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional; entre otras, SSTC 107/1996, de 12 de junio; 154/1996, de 3 de octubre; y 206/2001, de 22 de octubre). Al respecto, no hay que olvidar que el Estado ostenta títulos, que concurren en la ordenación de las mencionadas Cámaras de Comercio, ya que éstas presentan aspectos que conciernen el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE), de cuya naturaleza participan dichas Cámaras, bien es verdad que con carácter más atenuado que el que corresponde a una Administración territorial.

Desde esta perspectiva más concreta, se pretende modificar la ordenación vigente en materia de colegios electorales, pues si hoy el art. 24.2.b) de la Ley autonómica 18/2003 dispone que la convocatoria deberá consignar "el número de colegios electorales y lugares donde se instalen", se pretende ahora, con carácter general, que "en todos y cada uno de los Municipios de la Comunidad Autónoma" radique un colegio electoral.

Nada dice al respecto la Ley estatal 3/1993, de 22 de marzo, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, que contiene las bases en la materia, con el alcance que resulta de su disposición adicional primera. De hecho, se estima que es la Comunidad Autónoma la competente para ello, en los términos, que se deducen de la legislación vigente. Si no es básico el art. 5.3 de la citada Ley estatal (que concierne a los "supuestos y procedimiento para la modificación de las demarcaciones territoriales de las Cámaras, así como de los de su creación, disolución, fusión e integración"), no parece que lo sea determinar el número de colegios electorales, es decir, de mesas, cuya extensión facilita la participación democrática en un procedimiento electoral corporativo, pero de relevancia pública.

No cabe duda que incentivar la participación contribuye a la legitimación democrática de los órganos de gobierno de las Cámaras, y por ello esta ordenación está en línea con el principio rector de la política de los poderes públicos, recogido en el art. 5.2.a) del Estatuto.

La propuesta, pues, se proyecta sobre materia competencia de la Comunidad Autónoma.

B. Organización Institucional de la Comunidad Autónoma [arts. 5.3.a) y 2.4 LILP].

Tampoco concurre esta causa limitativa del ejercicio de la iniciativa de que se trata [arts. 5.3.a) y 2.4 LILP].

En efecto, la Ley de Iniciativa Legislativa Popular se refiere a la "organización institucional", término que restrictivamente interpretado no es coincidente con el que utiliza el art. 30.1 del Estatuto, relativo a sus competencias exclusivas en cuanto a "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno".

Por otra parte, una interpretación extensiva del concepto "organización institucional", que lo asimilara a *organización de Derecho Público*, vaciaría de contenido, en esta materia, el ejercicio del derecho de que se trata que, como se ha expresado, debe tener una interpretación restrictiva de sus límites, es decir, de las causas de inadmisibilidad, en este caso. Pero, como se ve a continuación, no todas las "organizaciones de Derecho Público" son "organización institucional".

Hay determinadas funciones que se proyectan al ámbito político-institucional y no al ámbito meramente administrativo. Tal ámbito es el de las *instituciones de autogobierno*, que son las que prestan cobertura orgánica al ejercicio de las funciones de contenido político, en el sentido de dirección política, bien de forma directa (Gobierno, Presidencia de la Comunidad y Parlamento), bien de relevancia estatutaria (Consejo Consultivo y Audiencia de Cuentas). Incluso, para el Estatuto, los Cabildos Insulares son también "instituciones de la Comunidad Autónoma" (art. 8.2 del Estatuto).

También, es de tener en cuenta que el Estatuto distingue entre competencias -y, por extensión, entre materias- según incidan en "instituciones de autogobierno" (art. 30.1); "Organismos Autónomos" (art. 30.2); Administración pública y entes públicos

dependientes (art. 32.6); y Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales (art. 32.13).

El art. 2 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de Cámaras, las configura como corporaciones de Derecho Público, bajo la tutela de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, configurándolas como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas. Si están tuteladas por la Administración Pública y colaboran con ella, no están dentro de la Administración propiamente dicha. A esto hay que añadir, por último, que, hablando de Cámaras de Comercio, la sujeción a las bases estatales del art. 149.1.18ª CE "es mucho menor que cuando (aquellas bases) se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto" (STC 206/2001, de 22 de octubre).

En suma, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación no son organización Institucional de la Comunidad Autónoma.

Todo lo anterior, junto con una ponderada interpretación del precepto de referencia, nos lleva a entender que en este caso no se da la causa de exclusión de la iniciativa legislativa popular a que se refiere el art. 2.4 LILP.

C O N C L U S I Ó N

No se aprecia la existencia de causa legal de inadmisibilidad de la iniciativa legislativa popular relativa a la descentralización del voto en las elecciones a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Canarias, en los términos recogidos en los Fundamentos anteriores.