Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 2 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa popular de volcanes de Canarias (EXP. 386/2024 PPL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud, preceptividad y urgencia del dictamen

1. La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 19 de junio de 2024 y entrada en este Consejo en la misma fecha, solicita dictamen preceptivo en relación con la *«Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de volcanes de Canarias»* (PPL).

La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y al amparo del art. 143 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), estando legitimada para solicitarlo la Presidencia del Parlamento de Canarias, a tenor de lo establecido en el art. 12.1 de la expresada LCCC.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia (art. 20.3 LCCC), que se fundamenta, a efectos de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el citado precepto, «*por haberse acordado la tramitación de la iniciativa en la sesión de la Comisión General de Cabildos Insulares prevista el día 16 de julio de 2024, y siendo necesaria la remisión del dictamen con anterioridad a la celebración de la misma, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82 del Reglamento de la Cámara, que establece la previa distribución del dictamen, al*

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

menos con cuarenta y ocho horas de antelación». El Consejo procede a la emisión del Dictamen dentro del citado plazo.

Dictámenes a emitir tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias.

3. Debe tenerse en cuenta que desde la modificación del art. 138.3 RPC realizada en 2015 [hoy art. 143.3, tras la reforma publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC), número 183, de 22 de mayo de 2023], 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 su admisión a trámite por la Mesa*», teniendo por objeto «*determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular (LILP)*». El segundo, una vez que la PPL haya sido tomada en consideración, y se solicitará en los términos de lo dispuesto en el art. 5.2 de la referida Ley.

Pues bien, según las conclusiones del primer Dictamen 163/2023, de 19 de abril:

«1. La Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de Volcanes de Canarias no incurre, con carácter general, en las causas de exclusión establecidas por el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre (LILP).

2. No obstante, incurren en la causa establecida en el art. 2.2 LILP las medidas tributarias contempladas en sus arts. 26 a 28, al incluir en la Proposición de Ley materias de naturaleza tributaria (art. 2.2 LILP).

3. Y, asimismo, las previsiones referidas al régimen de valoración de los bienes afectados por la erupción (art. 6 PPL, así como art. 10.4 y 6 y demás concordantes), a la regulación de los impuestos locales (art. 27) y a la creación de un consorcio (disposición adicional segunda), deben ajustarse en el sentido expuesto en este Dictamen (Fundamento III.3.A.,1,3 y 5), a fin de no extralimitarse en el ejercicio de las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma (art. 2.1 LILP)».

Variación de la iniciativa legislativa popular.

4. Tras la emisión del citado dictamen, consta en el expediente escrito presentado por la Comisión promotora en el que manifiesta que, tras tener conocimiento del pronunciamiento jurídico de este Consejo Consultivo, se ha procedido a extender una nueva acta notarial con el número 562, ante el Notario (...), que se adjunta, modificando la Proposición de Ley de iniciativa popular en el sentido planteado en el mismo, eliminando los artículos a los que se refieren los apartados 2 y 3 de sus Conclusiones. Y se solicita además que, una vez producida

dicha modificación, se continúe la tramitación, dado que según el apartado 1 de las citadas conclusiones de este Consejo Consultivo, la iniciativa legislativa popular no incurre, con carácter general, en causa de exclusión.

Asimismo, mediante escrito remitido por el Sr. Presidente del Parlamento con fecha 12 de mayo de 2023 (entrada en el Registro de este Consejo el siguiente día 15) se da traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Diputación Permanente el pasado 27 de abril, del siguiente tenor:

«Recibido escrito de la Comisión Promotora al que se adjunta escritura notarial de rectificación de otra anterior (RE núm. 202310000002958, de 24 de abril de 2023), a los solos efectos de la incorporación de un nuevo texto articulado que sustituye al que se incorporó en la escritura otorgada y que da comienzo al presente expediente parlamentario (RE núm. 202310000002837, de 29 de marzo de 2023).

Visto el escrito por el que se rectifica el texto de la proposición se constata que: primero, respecto del texto articulado inicial (presentado el 29 de marzo de 2023) se procede a la eliminación de los siguientes artículos y disposiciones en la numeración adoptada en la proposición inicialmente presentada: artículo 6, apartados 4 y 6 del artículo 10, capítulo 10, artículos 25 a 29 ambos inclusive, y las disposiciones adicionales segunda y tercera; segundo, que se ha procedido a la renumeración de los artículos y capítulos, sin que se haya producido modificación del contenido o rúbrica de ningún artículo ni disposición; y tercero, que se ha mantenido en sus términos la exposición de motivos, que por ende, sigue aludiendo al contenido de los artículos y disposiciones que han sido eliminados en esta rectificación.

Considerando que el artículo 143.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias exige que presentado el texto de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, y con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa, la Presidencia recabará dictamen del Consejo Consultivo a los efectos de determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre.

Considerando que la Comisión Promotora sólo ha procedido a eliminar partes de la proposición sin que los elementos que permanecen muestren alteraciones en cuanto al contenido y rúbricas, sin perjuicio de las renumeraciones, hacen innecesario un nuevo pronunciamiento del Consejo Consultivo de Canarias por ausencia de innovación en sus elementos que justifique un nuevo examen a la luz de

las causas de inadmisibilidad. No obstante, como quiera que la Exposición de Motivos de la proposición no se corresponde ya con el texto rectificado, es necesario que los proponentes supriman todas las referencias a los elementos eliminados en el articulado y disposiciones, pero sin introducción de nuevos elementos o cambios que sí justificarían un nuevo examen por el Consejo Consultivo de Canarias.

Considerando que el artículo 4 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, no exige escritura pública para la presentación del texto articulado de la proposición de ley de iniciativa popular ni para la constitución de la Comisión Promotora, la Mesa de la Cámara, con carácter previo a su admisión a trámite, acuerda:

Primero.- Requerir a la Comisión Promotora a la rectificación de la Exposición de Motivos de la proposición para suprimir los contenidos de la misma que refieran otros contenidos del articulado y disposiciones previamente eliminados, para lo que podrá emplear papel común y sin intervención notarial, y al que ha de acompañar el texto articulado sin ejecutar modificaciones de ningún tipo.

Segundo.- Trasladar este acuerdo y el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias a la Comisión Promotora. Asimismo, trasladar este acuerdo al Consejo Consultivo de Canarias».

Atendiendo a este requerimiento, el representante de la Comisión promotora, con fecha 11 de mayo de 2023, presenta escrito que figura en la Proposición de Ley de la rectificación de su Exposición de Motivos, solicitando, los promotores, que se autorice la recogida de firmas. La Proposición se presenta en papel común y sin intervención notarial, como al efecto fue indicado en el acuerdo antes transcrito y constituye el texto que habrá de ser dictaminado por este Consejo.

Seguidamente, la Mesa de la Diputación Permanente en sesión celebrada el 18 de mayo de 2023, considerando que se ha dado cumplimiento al citado requerimiento y que no es necesario un nuevo pronunciamiento de este Consejo por ausencia de innovación que justifique un nuevo examen de la iniciativa, acuerda admitir su admisión a trámite y autoriza la recogida de firmas. Este Acuerdo fue comunicado a este Consejo mediante escrito de la Presidencia del Parlamento de 22 de mayo de 2023, con registro de entrada el 13 de junio.

Consta publicado en el BOPC número 147, de 15 de abril, que la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 9 de abril de 2024, adoptó acuerdo en el que, una vez concluidas las actuaciones de la Junta de Control, tiene por verificadas las firmas presentadas en número suficiente para el válido ejercicio de la iniciativa legislativa

popular y remite al Gobierno el texto de la citada Proposición de Ley a los efectos previstos en el art. 140.2, 3 y 4 del Reglamento del Parlamento. Se ordena asimismo la publicación de la iniciativa en el BOPC, que se lleva a efecto junto con este Acuerdo.

Por su parte, el Gobierno, en acuerdo adoptado el 13 de mayo de 2024 manifestó su criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley, sin perjuicio de que se tomen en consideración las observaciones efectuadas por los diferentes Departamentos, cuyos informes se acompañan como documentación anexa. Figura entre esta documentación el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, que considera que «*una vez examinado su texto articulado, se comunica que la misma tiene un carácter meramente programático o declarativo. Su regulación carece de planteamientos novedosos a los ya recogidos en el ordenamiento jurídico; en particular, las medidas contempladas en el artículo 24 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (con ocasión de la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil) combinadas con otras ad hoc mediante decretos leyes*».

Asimismo, manifiesta su no conformidad a la toma en consideración de la presente iniciativa la Consejería de Turismo y Empleo, cuyo informe concluye que la Proposición de Ley, «*siendo loable por lo que al impulso de una parte de la ciudadanía de Canarias se refiere, no parece ser el cauce adecuado para otorgar carta de naturaleza a un texto que, sin entrar en su contenido, no incorpora la secuencia de trámites que pueda garantizar su conformidad legislativa, técnica y presupuestaria con el resto del ordenamiento jurídico vigente, la mínima participación social pública que la tramitación de la que una Iniciativa Legislativa Popular carece, ni la necesaria coherencia y encaje con el resto del ordenamiento jurídico sectorial, cuya reforma es parte sustancial de la acción de gobierno de este departamento de un sector nuclear en la economía, la sociedad y el territorio de Canarias, como es el turismo y que podría colisionar con el ámbito competencial de las distintas administraciones presentes en este territorio».*

Otros Departamentos por último realizan determinadas observaciones a su articulado o ponen de manifiesto que la falta de detalle o aportación de análisis basados en medidas concretas impiden su valoración.

Por último, la Proposición de Ley ha sido tomada en consideración en sesión del Pleno del Parlamento celebrada los días 11 y 12 de junio de 2024.

Toma en consideración de la iniciativa legislativa popular.

5. La Proposición de Ley, como acaba de señalarse, ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias.

Una vez asumida o tomada en consideración por la Cámara legislativa, esa propuesta se convierte, a efectos de su tramitación y aprobación, en indisponible para los proponentes, y pasa a ser de dominio institucional y competencial del Pleno; así lo dispone el art. 144.3 RPC: «*Las proposiciones de ley podrán ser retiradas por su proponente mientras no se acordara por la Cámara su toma en consideración; en cuyo caso tendrá plenos efectos por sí misma. Si la proposición de ley hubiera sido tomada en consideración, la retirada solo será efectiva si la aceptara el Pleno de la Cámara*».

Y, el parecer de este Consejo se debe centrar en determinar tanto si incurre en alguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3, excepto la prevista en el apartado a), que se refiere a las que tengan por objeto alguna de las materias excluidas, precisamente, en el art. 2 de la norma, y además sobre la adecuación constitucional y estatutaria del texto propuesto.

Como expresamos en nuestro Dictamen 183/2017, «*la intervención del Consejo Consultivo en la actividad de producción normativa (leyes) pretende garantizar la supremacía de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. A diferencia de los Consejos Consultivos que surgen a partir de 1992, órganos equivalentes o similares al Consejo de Estado, cuya función principal es informar sobre la legalidad de la actuación del Ejecutivo y de las Administraciones autonómica local, siendo excepcional respecto de los procedimientos legislativos, la actividad principal de este Consejo, por imposición estatutaria, se contrae al examen previo o subsiguiente de constitucionalidad y estatutariedad de las leyes autonómicas, aunque sus dictámenes no produzcan vinculación jurídica. Esta función de órgano de examen preventivo o ulterior de las leyes se complementa con la de colaboración y apoyo a la Cámara legislativa, pues no sólo se pretende apreciar la legalidad de la regulación sino también lograr la plena armonía del Ordenamiento jurídico».*

En efecto, se ha dado debido cumplimiento a los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, relativos a las firmas de los promotores, así como del escrito de presentación de la iniciativa.

II

Marco normativo de las iniciativas legislativas populares.

El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 31, reconoce el derecho de las personas que ostenten la condición política de canarios, conforme a lo establecido en el propio Estatuto y en las leyes, a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento de Canarias -apartado c)- recogiendo en el art. 44.4, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular como expresión del derecho de participación reconocido en dicho art. 31, con remisión a su regulación por Ley del Parlamento de Canarias.

La iniciativa legislativa popular constituye una manifestación del derecho fundamental de participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), singularmente, en el procedimiento legislativo con la presentación colectiva de una proposición de ley sujeta a determinados requisitos materiales, formales y temporales que establece su ley reguladora. Y, al mismo tiempo, ostenta un carácter institucional como instrumento de participación del pueblo, al que el art. 1.2 CE atribuye la titularidad de la soberanía. Pero, como indica, entre otras, la STC 76/1994, de 14 marzo, «*el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia -todos los ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE)*».

Igualmente, la STC 19/2015, de 16 de febrero, reitera que «*la Constitución reconoce concretos instrumentos de democracia directa como es la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE; SSTC 119/1995, de 17 de julio; 103/2008, de 11 de septiembre), cuyo ejercicio debe desarrollarse en la forma jurídicamente prevista en cada caso al ser un derecho de configuración legal (STC 76/1994, de 14 de marzo)». Y añade «la iniciativa legislativa popular en el marco del ejercicio de las competencias autonómicas, una vez regulado su uso por los estatutos y la legislación autonómica, también forma parte del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE, en la concreta configuración legal que le sea dada».*

También 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 de Canarias 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» (por todos, cfr. el DCC 335/2015, de 23 de septiembre).

III

Objeto, justificación, estructura y contenido de la PPL.

1. Es objeto de esta Proposición de Ley, según su art. 1, la de «establecer las medidas precisas para la reconstrucción y recuperación social, económica y ambiental del espacio territorial afectado por la erupción y las coladas de lava de un volcán en el ámbito territorial afectado y, dado su impacto sobre la sociedad y la economía insulares, de la isla en su conjunto» (apartado 1). *«En particular, la recuperación y reconstrucción como objetivo principal y que los afectados puedan volver a instalarse en un inmueble residencial, comercial, industrial o turístico en el mismo lugar en el que se encontraban, en caso de no ser posible, en el mismo municipio en el que tenían el inmueble perdido o, en su caso, en los municipios más*

cercanos, o, de no ser posible, en cualquiera de los municipios de la isla y reanudar su vida y sus actividades personales, sociales y económicas, e, igualmente, incentivar la recuperación de la isla afectada con una serie de medidas económicas, sociales y tributarias.

Asimismo, la recuperación de las explotaciones agrícolas o ganaderas bajo los mismos principios de cercanía». (apartado 2).

2. En cuanto a la justificación de la PPL, según la propia Exposición de Motivos, se fundamenta en la necesidad de dotar a la Comunidad Autónoma, tras la experiencia de lo acontecido en la isla de La Palma, con una Ley que establezca las medidas que habrán de adoptarse en caso de una erupción volcánica y, en la medida de lo posible, en evitación de las consecuencias económicas y sociales de la misma.

Se justifica este propósito en los siguientes términos:

«Lo excepcional de la situación –básicamente en tanto comporta la desaparición del suelo– exige una solución adecuada e igualmente excepcional que dé respuesta al reto demográfico, sociológico, habitacional, laboral, económico y medioambiental; y que fomente el reasentamiento y permanencia de los afectados en su entorno y la recuperación económica sostenible, respetuosa con el medio ambiente y el paisaje, así como optimice las expectativas de trabajo. Esta calamidad, material y moral tiene un componente aleatorio que, en un Estado social como el nuestro, no debe recaer exclusiva o principalmente en los que por infortunio les ha alcanzado. Durante los meses de la erupción ha quedado de manifiesto que la sociedad canaria quiere que desde los poderes públicos se ofrezca una solución solidaria que permita a quienes han resultado afectados por las consecuencias del volcán puedan recuperar su vida y su actividad en condiciones similares a las que tenían, con especial atención a la vivienda y el empleo. Debe tenerse en cuenta que son diferentes las circunstancias de edad, género, familiares, laborales o sociales, de los afectados, como lo son sus expectativas, por lo que se propone una solución flexible que les permita con autonomía rehacer sus vidas. A este requerimiento social e institucional responde la presente disposición legal».

En este sentido, advierte la Exposición de Motivos de la PPL:

«La Comisión de Estudio "Sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción de la isla de La Palma" aprobó por unanimidad en la sesión plenaria de 20 de diciembre de 2022 un dictamen que contiene, entre otras, conclusiones

como que los procedimientos administrativos han de adaptarse a las personas y su variadas circunstancias y no estar a los procedimientos preexistentes, que debe elaborarse un plan de recuperación y transformación de la isla con objetivos y acciones claras y realistas incorporando un financiación adecuada y con un modelo de gobernanza que cuente con la participación y el compromiso de las administraciones públicos (sic: públicas). Dicho dictamen en su punto 11 establece que "dada la singularidad que presentan los procesos eruptivos consideramos necesario elaborar una ley que de respuesta a este tipo de catástrofes naturales, dado que con la normativa actual no se da respuesta ni en tiempo ni en forma". Esta Proposición de Ley responde a esa necesidad, detectada por el propio Parlamento de Canarias de dotar a Canarias de una Ley específica que atienda las características específicas de una erupción volcánica y sus consecuencias. Una ley planteada desde las propias personas afectadas que dé respuesta a sus necesidades y, en la medida de los posible, permita que Canarias se prepare para futuras, posibles nuevas erupciones volcánicas».

Atendiendo a la finalidad antedicha, la PPL viene a establecer las normas dirigidas al fin que se pretende, como también señala la propia Exposición de Motivos, al indicar que «*atendiendo a las competencias de las respectivas administraciones presentes en la Comunidad Autónoma Canaria, se prevén medidas en materia de urbanismo, vivienda, fiscalidad o economía. Pero tal y como la experiencia nos ha enseñado tras lo acontecido en la isla de la Palma, la recuperación económica de la zona afectada y de la isla en general, requiere de medidas de acompañamiento en materia educativa, social o laboral, e incluso sanitarias, dado el enorme impacto sobre la salud y el bienestar de las personas afectadas por la erupción y la destrucción total de su modo de vida* (…) .

Las anteriores medidas se centran en la recuperación de una zona afectada por un volcán y de sus pobladores. Pero las consecuencias negativas del volcán se extienden sobre toda una isla, de ahí que esas medidas deban ser acompañadas de otras que fomenten el arraigo de la población e incentiven la economía insular. La devastación causada por una crisis vulcanológica podría lastrar durante décadas la recuperación social, laboral y económica. En particular, la incentivación a la inversión económica, habrá de constituir un elemento estratégico en la reconstrucción, para lo que se establece un plan de inversión en esta materia».

3. En cuanto a la estructura de la PPL, consta de:

- Una parte expositiva, integrada por una Exposición de Motivos donde se justifica la iniciativa normativa y se determina su objeto.

- Una parte dispositiva que integra el Título único de la norma y que se divide en once Capítulos, con un total de veinticinco artículos con el siguiente contenido:

Capítulo 1. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 2. Ámbito subjetivo.

Artículo 3. Ámbito temporal.

Artículo 4. Principios aplicables al proceso de reconstrucción.

Artículo 5. Derechos de audiencia y de participación de la ciudadanía afectada en los procedimientos legislativos y de aprobación de disposiciones generales y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

Artículo 6. Declaración de interés público.

Artículo 7. Declaración de urgencia.

Capítulo 2. Medidas de realojamiento y relocalización de personas y empresas.

Artículo 8. Derecho a la reconstrucción.

Artículo 9. Derecho de realojamiento de titulares de viviendas habituales.

Capítulo 3. Medidas en materia de agricultura, ganadería y pesca

Artículo 10. Derechos de recuperación de las explotaciones.

Capítulo 4. Medidas en materia de industria

Artículo 11. Medidas de recuperación en materia de industria.

Capítulo 5. Medidas en materia de turismo.

Artículo 12. Medidas de recuperación en materia de turismo.

Artículo 13. Incentivos a la inversión turística.

Capítulo 6. Medidas en materia de sanidad

Artículo 14. Medidas sanitarias.

Capítulo 7. Medidas en materia económica y laboral.

Artículo 15. Medidas en materia económica.

Artículo 16. Medidas en materia laboral.

Capítulo 8. Medidas en materia de educación, patrimonio y cultura.

Artículo 17. Medias en materia educativa.

Artículo 18. Medidas en materia de patrimonio.

Artículo 19. Medidas en materia cultural.

Capítulo 8 (sic). Medidas de acción social y vivienda.

Artículo 20. Plan de actuación en materia social.

Artículo 21. Medidas en materia de vivienda

Capítulo 9. Medidas en materia de recuperación medioambiental y de acción y sensibilización sobre el riesgo volcánico.

Artículo 22. Medidas de recuperación medioambiental.

Artículo 23. Medidas de acción y sensibilización en materia de riesgo volcánico.

Capítulo 11. Otras medidas.

Artículo 24. Medidas de agilización administrativa para los afectados.

Artículo 25. Medidas en materia constructiva y de sostenibilidad ambiental.

La parte final de la PPL se integra por:

- Una disposición adicional primera, en cuya virtud la Ley se aplicará con efectos retroactivos a la erupción volcánica del 19 de septiembre de 2021 de la isla de La Palma.

- Una Disposición derogatoria, que procede a la derogación de cuantas normas de rango legal o inferior que contravengan a la presente Ley.

IV

Sobre las causas de inadmisibilidad.

No incurre la PPL que nos ocupa en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 LILP, aspecto que ha de analizarse, como se ha señalado anteriormente, en el presente dictamen excepto la prevista en el apartado a), que se refiere a las causas que tengan por objeto alguna de las materias excluidas, precisamente, en el art. 2 de la norma lo que fue objeto de análisis en nuestro Dictamen 163/2023, de 19 de abril.

En este sentido, dispone el citado art. 5 en su apartado 3:

«Serán causas de inadmisibilidad de la proposición las siguientes:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el artículo 2.º de esta Ley.

b) Que no se hayan cumplido los requisitos exigidos en los artículos 3.º y 4.º de la presente Ley. No obstante, si se tratara de un electo subsanable, la Mesa del Parlamento lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de quince días.

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 popular.

e) Que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura».

Se ha verificado ya, por un lado, el cumplimiento de los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, y, por otro, se observa en la PPL tanto la homogeneidad de la materia tratada, como la ausencia de proyecto o proposición de ley en tramitación con igual objeto, así como la inexistencia de otra iniciativa popular en el transcurso de la misma legislatura de la que pudiera ser reproducción.

V

Marco competencial.

En cuanto al marco competencial de la PPL, como ya señaláramos en el ya mencionado Dictamen 163/2023, el contenido de la Proposición de Ley se ajusta al marco competencial autonómico en la materia concernida.

Dijimos en el citado Dictamen:

«1. La PPL prevé, en primer término, una serie de medidas de restitución de las propiedades afectadas por la erupción volcánica de La Palma y de reconstrucción de las zonas afectadas para la recuperación económica de la isla.

Tales medidas habrían de encontrar su encaje en la competencia exclusiva que ostenta Canarias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda recogidas en el EAC (arts. 143, 156 y 158).

Sobre tales competencias ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones este Consejo Consultivo, justamente también, a raíz de los diferentes Decretos-leyes dictados para adoptar medidas urgentes tras la erupción volcánica de la isla de La Palma. Así, en el Dictamen 53/2022, de 10 de febrero, señalábamos:

« (...) Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1. 8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...) . Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto".

(...)

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla».

Así, pues, con carácter general, la Comunidad Autónoma dispone de la competencia requerida para la adopción de las medidas contempladas por el PPL; sin perjuicio de que en su ejercicio esté obligada a observar los límites constitucionales reconocidos a favor del Estado por la Norma Fundamental (art. 149.1); y, en los términos que venimos recordando de manera reiterada.

2. La PPL contempla a continuación una serie de medidas en materia de agricultura, ganadería y pesca (Cap. 3); industria (Cap. 4); turismo (Cap. 5); sanidad (Cap. 6); en materia económica y laboral (Cap. 7); educación, patrimonio y cultura (Cap. 8), acción social y vivienda (Cap. 8 -sic: Cap. 9); y medidas de recuperación medioambiental (Cap. 9 -sic: Cap. 10-).

El EAC otorga a la Comunidad Autónoma competencia para la adopción de tales medidas, atendiendo a que se trata de sectores de la actividad o de materias sobre las que dicha Comunidad Autónoma ostenta competencias en virtud de la norma estatutaria, y a que en su conjunto consisten tales medidas en el otorgamiento de ayudas y subvenciones a través del ejercicio de la potestad planificadora.

Ya señalábamos en nuestro Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, citado a su vez en el Dictamen 232/2022, de 13 de junio, en relación con el Decreto-ley 6/2022, de

20 de mayo, de modificación del Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma:

" (...) las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia.

Al respecto, cabe señalar, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que: "La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...) ".

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones y por parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

"Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su

tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate"».

(...)

4. En siguiente Cap. 11 (sic: 12) se contemplan medidas de diverso signo.

La tercera ordena a todas las Administraciones Públicas Canarias la adopción de medidas de agilización y simplificación administrativa en los diez años siguientes a la erupción para la recuperación de los bienes y de las actividades afectados. Previsión que, del mismo modo que la anterior, requiere ser objeto de mayor

precisión, para poder identificar el fundamento sobre el que habría de descansar el ejercicio de esta competencia autonómica.

En fin, la última de ellas, medidas en materia constructiva y de sostenibilidad, adolece de la misma falta de concreción que las anteriores.

(...) »

Por todo lo expuesto, se constata que la PPL que nos ocupa no excede con carácter general de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma, cuyo ejercicio deberá adecuarse, en cada caso, con la que corresponda a los Cabildos insulares y a la Administración local.

4. Normativa canaria sobre la materia.

La Comunidad Autónoma Canaria ha dictado numerosa normativa sobre la materia, sobre la que versa la PPL, ya que escasos días después del inicio de la erupción volcánica en la isla de La Palma (19/09/2021), por Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, se dictaron normas de ordenación económica, (tributarias, organizativas y de gestión) y más tarde, entre otras, las siguientes:

- Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, regulando el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las Pensiones No Contributivas, del Fondo de Asistencia Social, del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de la Prestación Canaria de Inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo.

- Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, adoptando medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, adapta las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al Decreto Ley 1/2022, de20-1-2022 (LCAN 2022\50), por el que adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica parala construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y por el que modifica el citado Decreto ley.

- Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, modificando el Decreto ley 1/2022, de 20-1-2022 (LCAN 2022\50), por el que adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, modifica el Decreto-ley 14/2021, de 28-10-2021 (LCAN 2021\511), por el que regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 8/2022, de 23 de junio, prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19, se autoriza el destino de remanente del presupuesto de las universidades públicas de Canarias y se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma al Decreto-ley 4/2022, de 24-3-2022 (LCAN 2022\178), por el que se modifica el Decreto ley 1/2022,de 20-1-2022 (LCAN 2022\50), por el que adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y por el que modifica el citado Decreto ley.

- Decreto-ley 9/2022, de 21 de septiembre, modifica el Decreto ley 1/2022, de 20-1-2022 (LCAN 2022\50), por el que adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre, prorroga la vigencia de determinadas medidas tributarias contenidas en el Decreto ley 12/2021, de 30-9-2021 (LCAN 2021\455), por el que adopta medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y por el que modifica el Decreto ley 1/2022, de 20-1-2022 (LCAN 2022\50), por el que adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

- Decreto-ley 15/2022, de 29 de diciembre, prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 (LCAN 2021\656) y modifica otras normas tributarias.

- Decreto-ley 4/2023, de 25 de mayo, prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma (LCAN 2021\656).

- Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19 (LCAN 2021\455).

- Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, de recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja [derogado por la Ley 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja].

- Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, adoptando medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

- Decreto-ley 3/2024, de 11 de marzo, de recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

- Decreto-ley 4/2024, de 1 de abril, prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19.

La PPL carece de preceptos de referencia directa a estas materias y no concuerda plenamente con el bloque normativo vigente, surgido tras la erupción volcánica.

VI

1. Observaciones generales.

Como viene señalando este Consejo, las normas jurídicas constituyen instrumentos básicos para el desarrollo de los poderes públicos, pero resulta imprescindible que las normas tengan unos determinados niveles de calidad, no sólo

respecto a su elaboración, sino también en su aplicación, cumplimiento y efectividad.

En definitiva, velar para que las normas de rango legal sean las precisas con objetivos claros, eficientes, accesibles, de calidad y con coherencia interna. A ello se une que han de garantizar el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE, que «*implica que las normas deben ser claras y precisas, evitando reiteraciones innecesarias, para que los ciudadanos entiendan adecuadamente las mismas en un horizonte de certidumbre*» (Dictamen del Consejo Consultivo 214/2016).

Y, en el presente caso, la presente iniciativa legislativa plasmada en la PPL que se dictamina no responde a los citados principios de certeza, precisión, claridad y de seguridad jurídica.

La Proposición de Ley es mayoritariamente declarativa, puesto que, por una parte, se limita a establecer *derechos preferentes* para las personas físicas o jurídicas afectadas por la erupción volcánica, pero sin llegar a concretar de forma expresa y nítida la regulación de las cuestiones a las que se refiere y sus efectos jurídicos.

Así, se establece, en síntesis, un derecho preferente de reconstrucción de la vivienda, explotación agraria, industria o comercio, en el mismo lugar, siempre que ello fuera posible y en caso contrario en terrenos en el mismo o en otro municipio (art. 8). El derecho a la recuperación del terreno en el mismo lugar o en la zona más cercana se reconoce asimismo a los titulares de las explotaciones agrícolas y ganaderas (art. 9) y a los titulares de establecimientos turísticos (art. 12).

La PPL, como se ha señalado, se limita al simple reconocimiento de supuestos derechos, sin arbitrar mecanismos y garantías que, en su caso, permitan su ejercicio y, en todo caso, sin resolver la incidencia que pueda tener en la legislación sectorial (y en particular en la legislación del suelo), el realojo de estas personas en el mismo lugar o en lugares próximos. Como subraya el ATC 71/2003, de 26 de febrero, el principio de seguridad jurídica *supone «que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes*».

Ocurre lo mismo en relación con los derechos de terceros que pudieran verse afectados por este derecho preferente que la PPL declara en relación con las propiedades de terrenos colindantes, puesto que se establecen derechos preferentes sin limitación alguna, más allá de la simple y genérica acotación de si *ello fuera posible*.

Ya el TC ha tenido ocasión de referirse a la necesidad de acatar la exigencia del art. 9.3 CE, del principio de seguridad jurídica, que «*implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas*» (STC 46/1990,sobre las leyes canarias 14/1987 y 6/1989, y, entre otras, también, la STC 234/2012).

Como ya expresamos para el concreto caso de la erupción volcánica en la isla de la Palma se ha establecido una normativa *ad hoc* por medio de diversos Decretos-ley, y otras disposiciones legales, en los que se han incluido medidas de este tipo, si bien acotando su forma de implementación y teniendo en cuenta la legislación sectorial.

De esta forma, se trata del reconocimiento de un derecho cuyo alcance y condiciones de ejercicio no se concretan, por lo que revisten un carácter puramente declarativo.

Por otra parte, la PPL contiene una serie de medidas en diversos sectores que adolecen de la misma inconcreción, pues se reducen a prever que el Gobierno elabore planes (plan de ayudas, de salud, de apoyo a las empresas, de infraestructura y refuerzo educativo, de actuación social o de recuperación medioambiental) o medidas de apoyo a los sectores o personas afectados (en materia sanitaria, laboral, educativa, recuperación patrimonial y cultural o acción y sensibilización del riesgo volcánico), sin contener previsión alguna sobre su contenido y los requisitos que han de cumplir. Se configuran en gran parte como meras declaraciones programáticas que carecen de la adecuada precisión de las medidas concretas para su efectividad.

Por último, a la inconcreción advertida por estos motivos se ha de añadir que la PPL, a pesar de exponer en su Exposición de Motivos que «*atendiendo a las competencias de las respectivas administraciones presentes en la Comunidad Autónoma Canaria, se prevén medidas en materia de urbanismo, vivienda, fiscalidad o economía»,* no asigna tales competencias a las distintas Administraciones (autonómica, insular o local) respecto a la efectividad de los derechos y las medidas que se contemplan.

- Como observación de mera técnica normativa se advierte que la PPL se divide en once Capítulos, si bien alguno consta de un único artículo (Capítulos 3, 4, 6), existiendo además un elemento común que permite aglutinar bajo un único Capítulo

desde el tercero al décimo, pues todos ellos se refieren a las diversas medidas que se prevén, identificadas además en cada artículo con su correspondiente denominación.

2. Observaciones al articulado.

- Artículo 1.2.

En este precepto se indica, al establecer los objetivos principales de la PPL el de incentivar la recuperación de la isla afectada con una serie de medidas económicas, sociales y tributarias.

Si bien tras el ya señalado Dictamen de este Consejo 161/2023 se han suprimido las medidas tributarias del contenido de la PPL, por tratarse de una materia vedada a la iniciativa legislativa popular, sin embargo, permanece en el citado art. 1.2.

- Artículo 3.5.

Dispone este precepto que la recuperación económica de una isla afectada por una erupción volcánica se entenderá finalizada cuando su población se sitúe en la media de renta per cápita de Canarias.

Esta regulación no se encuentra necesariamente conectada con los efectos que puede provocar la erupción volcánica, pues si bien previsiblemente provocará efectos económicos desfavorables, puede no ser la única causa que motive que la renta per cápita de la isla pueda ser inferior a la media, de tal forma que con esta previsión se atiende a situaciones de índole económica ajenas al objetivo declarado en la PPL de conseguir la recuperación tras la erupción.

- Artículo 5.

Los derechos de audiencia y participación de la ciudadanía afectada en procedimientos legislativos y de aprobación de disposiciones generales y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses ya se encuentran contemplados en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común o las que regulan la tramitación de las iniciativas legislativas o reglamentarias.

- Artículos 8 y 9.

Como ya se ha señalado, estos preceptos se limitan al mero reconocimiento del derecho a la reconstrucción y realojamiento, sin arbitrar mecanismos y garantías que, en su caso, permitan su ejercicio y, en todo caso, sin resolver la incidencia que pueda tener en la legislación sectorial (y en particular en la legislación del suelo), el realojo de estas personas en el mismo lugar o en lugares próximos.

- Artículo 9.1.

El derecho indeterminado preferente de realojamiento en el mismo terreno, en un terreno en el mismo municipio o en una vivienda de titularidad pública situada en el mismo municipio de residencia o en cualquiera de los municipios de la isla, ha de contener las condiciones en que puede hacerse efectivo, particularmente en lo que al régimen del suelo se refiere, como al efecto se ha llevado a cabo en las normas con fuerza de ley ya aprobadas, Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma modificado por los Decretos-ley 8/2022, de 23 de julio y 9/2022, de 21 de septiembre, en el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de la Palma. Y, en concreto, para la construcción, beneficiarios y adjudicación de viviendas protegida, el Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

Similar observación procede realizar en relación con las medidas de simplificación y agilización de los trámites administrativos en los procedimientos conducentes a la recuperación de los bienes y las actividades afectadas por la erupción volcánica, en relación con la tramitación urgente de los procedimientos administrativos del art. 13 del Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.

- Artículo 9.4.

El art. 9 se refiere al derecho de realojamiento de titulares de viviendas habituales, estableciendo en su apartado 4 que «el derecho que se reconoce en este artículo tiene la condición de medida de recuperación especial a los efectos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil».

La Ley 17/2015 se ha dictado por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29.ª CE, por lo que la Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer medidas que se incardinen en la citada Ley. Las medidas que están previstas, en concreto, en el art. 24 de esta Ley, son de aplicación por la Administración en los casos en que el

Consejo de Ministros declare una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

- Artículos 10.1 y 11.1.

El plan de ayudas del Gobierno de Canarias, no siempre podrá permitir la recuperación de las explotaciones agrícolas y ganaderas en el mismo lugar o en zona cercana.

Tampoco garantiza la recuperación del terreno perdido, urbanizado y con servicios necesarios para los titulares de establecimiento industriales.

- Artículo 13.

Este precepto prevé que el Gobierno de Canarias ponga en marcha un plan de incentivos a la inversión turística, tanto pública como privada, que incluirá medidas destinadas a construcción de infraestructuras de alojamiento, de creación de producto turístico o de servicios asociados, además de medidas de apoyo a la hostelería, a la gastronomía, así como al transporte asociado al sector turístico, especialmente del sector del taxi.

Procede señalar, al igual que se dijo en relación con el art. 3.5 que esta regulación no se encuentra necesariamente conectada con los efectos que puede provocar la erupción volcánica, sino más bien como una medida de incentivo económico a estos sectores, con independencia de los efectos de la erupción volcánica.

- Artículo 23.

Establece este precepto que el Gobierno de Canarias, conjuntamente con los organismos científicos internacionales, estatales y autonómicos, establecerá de forma permanente un plan de vigilancia del riesgo volcánico.

La Comunidad Autónoma carece de competencia para imponer a los organismos internaciones y estatales su participación en la elaboración del plan al que se refiere este precepto, pues se rebasa con ello el ámbito de la autoorganización administrativa al que se circunscribe el ejercicio de la competencia autonómica establecida en el art. art. 104 EAC, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración.

- Disposición adicional única.

La aplicación retroactiva de la Ley a la erupción volcánica del 19 de septiembre de 2021 de la isla de la Palma, plantea la cuestión de su encaje con los diversos Decretos-leyes que ya desde el año 2021 han venido adoptando medidas destinadas a paliar los efectos de la erupción volcánica, tanto desde el punto de vista del realojo de personas, instalaciones comerciales e industriales o explotaciones agrarias, así como en relación con las ayudas o, incluso, con el registro al que se refiere el art. 3.1, pues nada se dice en la norma si se trata de constituir un nuevo registro o si es de aplicación el existente. La inconcreción, como ya se ha señalado, de las medidas establecidas en la PPL, de las que nada se determina sobre su contenido, plantea la relación de las medidas previstas en la PPL con las ya arbitradas a través de los citados Decretos-leyes y demás leyes aprobadas.

- La garantía del principio de seguridad jurídica en el resultado del procedimiento legislativo.

La PPL no garantiza el principio de seguridad jurídica, que exige el art. 9.3 CE, dada la imprecisión y ausencia de certeza jurídica de su texto normativo, que desborda el entorno limitado de la técnica jurídica, incidiendo en el contenido esencial de la seguridad jurídica que deben reunir el resultado de todas las iniciativas legislativas.

C O N C L U S I O N E S

1. La Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de volcanes de Canarias se ajusta al marco competencial que atribuye la Constitución y el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Por las razones que se contienen en el presente dictamen, la proposición de iniciativa legislativa popular que se dictamina no garantiza el cumplimiento del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

3. En el Fundamento VI de este Dictamen se formulan determinados reparos y observaciones a su articulado.