



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 4 / 1987

La Laguna, a 16 de marzo de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre *admisibilidad a trámite de una Proposición de Ley de Viviendas para Canarias presentada ante la Cámara por la Comisión Promotora constituida al efecto, de conformidad con las previsiones de la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular (EXP. 5/1987 PPL)*.*

FUNDAMENTOS

I

El presente Dictamen, solicitado facultativamente por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, por trámite de urgencia, en aplicación de lo preceptuado en los arts. 12.b) y 15.2 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, tiene por objeto determinar si, a juicio de este Consejo, la Proposición de Ley de Viviendas para Canarias pudiera incurrir en alguna o algunas de las causas de inadmisibilidad previstas en el apartado 3.a) del art. 5 de la Ley autonómica 10/1986, por versar sobre materias de naturaleza presupuestaria, tributaria o que afecten a la planificación general de la actividad económica, o bien, referirse a cuestiones relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma (CAC), materias todas ellas expresamente excluidas del ámbito de la iniciativa legislativa popular por virtud de lo preceptuado en los apartados 2 y 4 del artículo 2 de dicha Ley autonómica.

El Consejo, consecuente con los términos de la consulta que le ha sido formulada, se abstiene de cualquier otra consideración que pudiera merecerle la

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

Proposición de referencia, sin perjuicio de un más completo análisis de la misma de prosperar su admisión a trámite y solicitándosele consiguientemente el preceptivo dictamen (cfr. art. 5.2, Ley autonómica 10/1986).

II

Para proceder ordenadamente, ha de establecerse, en primer lugar, la significación que deba atribuirse en el contexto de nuestro Ordenamiento comunitario a los conceptos jurídicos utilizados por el legislador autonómico con la expresa finalidad limitadora del ámbito de la iniciativa legislativa popular en los apartados 2 y 4 del artículo 2 de la Ley 10/1986. Hecho esto, se estará en condiciones de determinar hasta qué punto la Proposición en cuestión incide en las mencionadas materias, incurriendo consiguientemente en causa de admisibilidad.

De los tres supuestos de inadmisibilidad contemplados en el apartado segundo del citado artículo 2, es el segundo de ellos -la **materia tributaria**- el que menos dificultades ofrece en su determinación a fin de relacionarlo con el contenido de la Proposición aquí analizada. En este sentido, nada hay en ella que pueda entenderse que comporte el establecimiento, modificación o supresión de tributos actividades que están reservadas a la competencia legislativa del Parlamento autónomo por el art. 58.a) y b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), entendiéndose por tales la exigencia de las prestaciones pecuniarias -tasas, contribuciones especiales o impuestos a que se refiere el art. 26.1 de la Ley General Tributaria.

Mayores son, como se va a ver, las dificultades que plantean los otros dos supuestos.

En efecto, por lo que respecta a la **materia de naturaleza presupuestaria**, es claro que, de entenderse la expresión en su mera literalidad como relativa o concerniente al Presupuesto (de la CAC), ello comportaría una exorbitante limitación de la iniciativa popular, puesto que difícilmente puede concebirse una Proposición de Ley cuya aprobación y aplicación no suponga incidencia presupuestaria alguna. Por tal motivo se hace preciso buscar la finalidad de la norma, como aclaratoria de sus propios términos, en una interpretación sistemática que, en buena hermenéutica, permita dilucidar con nitidez y seguridad la inequívoca *voluntas legis* a la que ha de

ajustarse el operador jurídico. Desde esta perspectiva, parece igualmente claro que, estando estatutariamente reservada al Gobierno autónomo la elaboración del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la CAC [art. 59.c), EACan] y existiendo, consiguientemente, una norma que obliga al legislador autonómico a recabar la conformidad o disconformidad del Gobierno de Canarias respecto a la tramitación de una Proposición de Ley si la misma implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 123.2 del Reglamento del Parlamento autónomo) -norma que entender igualmente aplicable a las Proposiciones provenientes de una iniciativa popular (según se desprende del artículo 125 del citado Reglamento)- no es posible entender el precepto analizado en su más amplia significación. Suficientes garantías tienen ya las instituciones autonómicas en los invocados preceptos del Estatutos u del Reglamento parlamentario para que sea necesario incrementar los dispositivos protectores del interés comunitario que a las mismas está confiado. Por otra parte, y a mayor abundamiento, no se puede pasar por alto que nuestro Ordenamiento constitucional se inspira en el principio del *favor libertatis* que oportunamente recuerda, entre otras muchas, la STC 66/1985, de 23 de mayo, f.j. 4, al señalar que "el lugar privilegiado que en la economía general de nuestra Constitución ocupan los derechos fundamentales y libertades públicas que en ella se consagran está fuera de toda duda. De ello resulta no sólo la inconstitucionalidad de todos aquellos actos del poder, cualquiera que sea su naturaleza y rango, que los lesionen, sino también la necesidad de interpretar la Ley en la forma más favorable a la maximalización de su contenido". No es por tanto cualquier incidencia presupuestaria la que cierra el paso al ejercicio de la iniciativa legislativa popular -concreción constitucional, estatutaria y legal del derecho de participación en los asuntos públicos consagrado en el art. 23 de la Constitución-, sino sólo aquella que, por implicar la especial previsión de un presupuesto de ingresos y de gastos con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Canaria, haya de reputarse "materia presupuestaria" a los efectos aquí analizados.

Es, pues, desde estas coordenadas las que hay que preguntarse si la Proposición presentada ante el Parlamento autónomo contiene tales previsiones. En este sentido, habría que expresar ciertas reservas respecto de si la conformación del "Instituto

Canario de la Vivienda" que en dicha Proposición se crea "como ente autonómico, de carácter público, con autonomía financiera y personalidad jurídica, encargado de canalizar la inversión y la gestión pública en materia de vivienda" (apartado a) del artículo 1) implica una incidencia presupuestaria *stricto sensu*, puesto que parece obvio que, por la finalidad que del precepto transcrito se desprende y por las funciones que el referido instituto se encomiendan (cfr. particularmente el artículo 3 del texto de la Proposición), ha de producirse ineludiblemente un determinado reflejo presupuestario. En definitiva, no existe regulación en la Proposición que sea formalmente de naturaleza presupuestaria, aunque, por otro lado, resulta indudable que aquella va a tener una afectación presupuestaria expresa de orden material.

Queda por analizar, dentro de este mismo Fundamento, la tercera de las causas de inadmisibilidad previstas en el segundo apartado del artículo 2 de la Ley 10/1986; a saber, las materias "que afecten a la **planificación de la actividad económica**". Al respecto, hay que empezar por destacar que la exclusión de estas materias del ámbito de la iniciativa popular trae su causa de la reserva estatutaria a favor del Gobierno autónomo de la "planificación de la política regional" (art. 14.3 EACan) uno de cuyos componentes esenciales, hay que entender, lo constituye la mencionada "planificación general de la actividad económica". Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de las competencias parlamentarias de desarrollo legislativo de la "ordenación y planificación de la actividad económica regional" (artículo 32.6 EACan). Ambos preceptivos sirven legítimamente de soporte a la exclusión de la materia en cuestión como objeto de una Proposición de Ley con origen en la iniciativa popular. Desde tales parámetros, los problemas a dilucidar se concretan en determinar, cuando menos, si la planificación de la política de vivienda debe o no considerarse incluida en el concepto de "planificación general de la actividad económica" y si los contenidos planificadores de la Proposición de Ley en cuestión constituyen específicas propuestas planificadoras o, por el contrario, se limitan a proponer la creación de determinados instrumentos institucionales para dicha planificación.

Por lo que a la primera de estas cuestiones respecta, parece difícil que una eventual planificación rectora de la política pública de vivienda pueda quedar fuera de una planificación general de la actividad económica. O, dicho de otro modo, que en un hipotético Plan Económico General de Canarias, aprobado por la Comunidad

Autónoma dentro del marco de sus competencias, no se contemplen las prestaciones correspondientes a los servicios sociales más indispensables y, dentro de ellas, lo concerniente a la política de vivienda y erradicación del chabolismo (a que la Proposición estudiada hace expresa referencia).

Ahora bien, el texto de la Proposición pudiera dar base para sostener, frente a la anterior observación, que el objetivo de la misma no es la planificación en sí, sino la incorporación al dispositivo institucional de la Comunidad Autónoma de ciertos elementos organizativos que posibiliten tal planificación, afirmación que permitiría obviar la específica causa de inadmisibilidad que venimos considerando. Ciertamente, el argumento pudiera ser válido a los efectos a que se contrae el dictamen, aún prescindiendo de que algunos aspectos de la Proposición nada tienen que ver con la materia organizativa como, por ejemplo, el precepto de su artículo 10, relativo a la fijación de los cánones de amortización de aquellas viviendas a cuya propiedad se accede, cuya garantía se determina según un porcentaje de los ingresos familiares que varía según la secuencia temporal que en el mismo se especifica.

III

A diferencia de lo preceptuado en materia de planificación a que se acaba de hacer referencia, el Estatuto de Autonomía no contiene una reserva que excluya de la iniciativa legislativa popular las Proposiciones relativas a la **organización institucional**. Esta es competente para establecer la organización régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y sus organismos autónomos (art. 29.1) y para crear y organizar su propia Administración Pública cuyas funciones podrá ejercer bien directamente, bien por delegación o a través de órganos dependientes del Gobierno canario o de los Cabildos Insulares de conformidad con lo que disponga una Ley de su Parlamento (art. 21.1 y 3), sin que se precise con carácter limitador los sujetos legitimados para promover tal organización.

Ha sido el legislador autonómico, en uso de su legítima libertad de conformación normativa y de acuerdo con su valoración de lo que el interés público a su cargo exige al respecto, quien ha sustraído a la iniciativa legislativa popular la posibilidad

de someter al Parlamento autónomo Proposiciones que pudieran alterar en cierto sentido y amplitud la fisonomía institucional de la Comunidad Autónoma.

Es desde esta perspectiva desde la que nos corresponde analizar si la Proposición que se pretende someter a la Cámara autonómica puede o no calificarse de materia relativa a la organización institucional de la CAC.

La iniciativa en cuestión propone que la CAC actúe las competencias exclusivas que en materia de vivienda le atribuye el Estatuto (art. 29.11) a través de los siguientes dispositivos: A) Un instituto canario de la vivienda concebido como un ente autónomo de carácter público con autonomía financiera y personalidad jurídica, competente para "canalizar la inversión y la gestión pública en materia de vivienda, así como, todas las actividades de la Administración ligadas a esa finalidad". B) Un **Plan Canario de Viviendas**, entendido como "elemento de planificación trianual, de carácter permanente, encaminada a lograr un mayor compromiso de la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a la solución de la problemática de la vivienda, y a lograr una previsión garantizada de medios económicos, de gestión y de infraestructura". C) Un **Consejo Canario de la Vivienda**, "como instrumento social y participativo de asesoramiento, control y representación" (artículo 1 del Texto articulado de la Proposición).

La inserción de estos dispositivos en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma Canaria -aunque deficientemente formulada desde el punto de vista técnico-jurídico parece establecer del siguiente modo:

- El mencionado instituto deberá ser creado por Decreto del Gobierno autónomo, presidido por el Consejero de Obras Públicas (o persona en quien delegue) y dotado de los medios y competencias que en el Decreto de creación de establezcan, debiéndosele en todo caso atribuir las competencias y recursos necesarios para cumplir, como mínimo, funciones que van desde la "administración y gestión del parque público de viviendas" hasta la "disposición permanente de una reserva de alojamiento para los casos de emergencia social", pasando por la facultad de "exigir las responsabilidades" que se deriven de vicios ocultos, defectos de construcción y, en general, los incumplimientos de los contratos en las viviendas de promoción pública" (apartado 3). Igualmente, corresponde al Instituto elaborar un Plan Trienal de

viviendas sociales para todo el Archipiélago, "el cual deberá ser aprobado por el Gobierno y será comunicado para su debate al Parlamento de Canarias" (art. 4). El Plan deberá ajustarse a las determinaciones mínimas que la Proposición prevé (cfr. art. 5). Excepcionalmente, puede también el Instituto formular "planes de lucha" para erradicar el chabolismo y las situaciones sociales similares (art. 6).

- No queda clara en el diseño normativo de la Proposición la inserción que se prevé para el Consejo Canario de la Vivienda en el aparato institucional de la Comunidad Autónoma. Ha de crearse por Decreto e integrar representaciones entre las que no figura la CAC como tal (cfr. art. 7). Sus atribuciones se extienden a la participación en la elaboración de la normativa de acceso a las viviendas sociales; denuncia y control del fraude; información en materia de prioridades y zonas para nuevas construcciones, y control de los equipamientos y servicios sociales en las viviendas de promoción pública (art. 8).

Así, tanto la creación del Instituto canario de la Vivienda como la previsión de un plan sectorial de viviendas, no previstos hasta ahora en la organización de la estructura y actividades de la CAC, incorporan unas modificaciones institucionales importantes y matizan y/o condicionan la asignación de las competencias que en materia de vivienda tiene atribuidas el Gobierno autónomo. Por otra parte, podría ocasionarse la mediatización del ejercicio de las competencias de la Comunidad en esta materia a través de la intervención del Consejo Canario de la vivienda pues, aunque éste no se instrumente expresamente como parte de la estructura institucional de aquella, sí puede evidentemente incidir en el ejercicio de esas competencias en base a las representaciones que integra y a las funciones que se le atribuyen.

Sin embargo, teniendo presente lo sostenido por este Organismo en su dictamen nº 7, de 28 de febrero de 1986 (sobre la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular), y de acuerdo con lo advertido en el Fundamento II de este Dictamen respecto al principio constitucional del *favor libertatis*, con incidencia en materia de derechos fundamentales según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece claro que la expresión "Organización institucional", que se utiliza en el art. 2.4 de la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, como causa

de inadmisibilidad de una hipotética Proposición en ejercicio de dicha iniciativa legislativa popular, ha de interpretarse, para salvar la constitucionalidad y estatutoriedad del precepto en que se contiene, en sentido doblemente restrictivo en relación con lo establecido en los arts.29.1 y 11.4 EACan y 2.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, a la que la segunda de las disposiciones estatutarias citadas se remite expresamente y que, como se señala en el Dictamen nº 7 arriba mencionado, por su naturaleza y objeto tiene carácter exclusivo y excluyente en lo que a la regulación del contenido esencial del derecho fundamental concernido se refiere.

Así, la indicada expresión no puede ser entendida en un sentido técnico-político estricto, concluyéndose en ella tanto la estructura orgánica de la CAC como las diversas competencias y funciones de los organismos e instituciones autonómicas, puesto que ello vedaría toda posibilidad de ejercitar en la práctica la iniciativa legislativa popular, dejando sin efectividad real el correspondiente derecho de participación política previsto en el art. 23 de la Constitución y especificado, en lo que a aquella concierne, en el art. 87.3 del texto constitucional.

Igualmente, tampoco cabe entender la expresión "Organización institucional" como definitoria de todo el entramado orgánico de la CAC, pues ello, además de colisionar en cierto modo con la expresa distinción establecida en el art. 29.1 y 11.4, EACan entre instituciones de autogobierno y organismos autónomos comunitarios, no se compadece, lo que pudiera ser determinante al respecto con lo previsto en los arts.11.4, EACan y 2.1 de la Ley orgánica 10/1986.

En efecto, ésta sólo excluye de la iniciativa legislativa popular la materia reservada a Leyes orgánicas, cuya equivalencia en el ámbito autonómico han de ser las Leyes institucionales básicas de la CAC, que son las normas que regulan los organismos fundamentales o de relevancia estatutaria de aquella, es decir, las denominadas estatutaria y constitucionalmente "instituciones de autogobierno" en sentido estricto.

Por consiguiente, de lo anterior debiera deducirse que no estarían excluidas, como posible objeto de Proposiciones de Ley resultantes del ejercicio de la iniciativa analizada, las materias relativas a organismos y a competencias o funciones que no

sean las anteriormente determinadas como fundamentales o que no estén expresamente prohibidas por la Constitución o por la Ley estatal básica que desarrolla los preceptos constitucionales ordenadores de tal iniciativa, como particular variedad del derecho político de participación en los asuntos o funciones públicas.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo argumentado en los Fundamentos de este Dictamen, y sin perjuicio de las observaciones, reservas y matizaciones en ellos recogidas a los efectos ulteriores que procedieren, este Consejo estima que no parece que la Proposición de Ley sometida a la consideración del mismo contenga disposiciones que permitan afirmar que incurre incuestionable o definitivamente en las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3.a) de la Ley autonómica 10/1986, en especial las recogidas en el art. 2.2 y 4 de dicha Ley.