



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 3 0 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 10 de diciembre del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular de declaración de la Reserva Natural Especial del Litoral Noroeste de Granadilla (EXP. 226/2003 PPL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito de 5 de noviembre de 2003, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias interesa de este Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular [LILP] y art. 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) la emisión de dictamen en relación con la Proposición de Ley [PPL] de iniciativa popular de declaración de la Reserva Natural Especial del Litoral Noroeste de Granadilla.

La solicitud de dictamen viene acompañada de la Exposición de Motivos, texto de la Proposición de Ley y el anexo cartográfico, que los componentes de la Comisión Promotora acompañaron a su escrito dirigido a la Mesa del Parlamento de Canarias a través del que instan el procedimiento de iniciativa legislativa popular regulado en la citada Ley 10/1986.

No obra en la documentación recibida el certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen a que se refiere el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Consultivo, ni la certificación acreditativa de la admisión de la Proposición por la Mesa de la Cámara (artículo 5.1 LILP).

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

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 (LCCC)].

## II

1. La preceptividad del Dictamen sobre el contenido de la PPL está determinada en el artículo 11.1 A.c) LCCC, en cuanto a las Proposiciones de Ley, una vez hayan sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara.

Corresponde la solicitud al Presidente del Parlamento de Canarias (art. 12. 1 LCCC), previa adopción por la Mesa del acuerdo por el que se inste la consulta [art. 5.1 y 2 de la LILP].

La LCCC ha alterado la previsión contenida en la LILP en lo que se refiere al momento en que ha de solicitarse el dictamen, en los supuestos afectados por la materia que tratamos, al señalar expresamente que ha de ser, como se ha señalado, una vez que la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración.

El artículo 5 LILP en sus apartados 1 y 2 previene que la Mesa del Parlamento examinará la documentación presentada, se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días desde su presentación, y que transcurrido el mencionado plazo recabará en otro igual el Dictamen del Consejo Consultivo, ordenando a continuación la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento para la posterior inclusión en el Orden del Día del Pleno en orden a su toma en consideración.

En concordancia con la señalada regulación contenida en la LCCC, el artículo 137.3 del RPC dispone que, presentado el texto de una Proposición de Ley de iniciativa popular y admitida a trámite, en su caso, por la Mesa del Parlamento, ésta recabará el Dictamen de este Organismo una vez que la Proposición haya sido tomada en consideración (cfr. al respecto artículos 28.4 y 5 o 134.2, 135.1 y 2 y 137.2 y 3 RPC).

2. De lo expuesto se infiere necesariamente que, siendo determinante en esta materia la regulación contenida en la LCCC y en el RPC, en especial en el punto concreto relativo al momento en que ha de realizarse la solicitud de Dictamen, ha de entenderse no aplicable al caso lo dispuesto sobre ello en el artículo 5.2 de la LILP.

De la interpretación conjunta de los apartados que integran el artículo 5 de la LILP y de los reseñados preceptos del RPC ha de deducirse no solo que la Mesa ha de tomar una única decisión sobre la admisibilidad propiamente dicha de la Proposición de Ley de iniciativa popular en determinado plazo, sino que la solicitud del Dictamen del Consejo Consultivo ha de ser acordada por la Mesa de la Cámara únicamente si la PPL fuera tomada en consideración por el Pleno, unificándose el régimen de solicitud de Dictamen respecto a todas las Proposiciones de Ley (artículos 134.5, 135.2 y 137.2 RPC).

Lo hasta ahora examinado, además, se ajusta plenamente a lo ordenado sobre esta cuestión en la LCCC, cuya vigente regulación es posterior también a la LILP, siendo la Ley institucional la que debe considerarse de aplicación preferente a cualquier otra Ley, en cuanto a la regulación de la realización de la función consultiva y, por ende, del momento en que procede que sea instada. En todo caso debe existir congruencia con lo que prevea al respecto el Reglamento de la Cámara, concordancia que aquí es plena. Así, el artículo 11.1ª.c) LCCC prevé que es preceptiva la solicitud de Dictamen sobre las Proposiciones de Ley tomadas en consideración, sin distingo alguno entre ellas, ya sean las iniciativas legislativas de origen parlamentario, de procedencia de los Cabildos Insulares o popular.

3. Es significativo que habiéndose citado expresamente, como ya se dijo, el artículo 137.3 RPC en el escrito de solicitud del Dictamen, no se haya atendido con exactitud a las determinaciones contenidas en dicho precepto, que hemos examinado. Lo que conduce obligadamente a considerar que la petición cursada no se ha efectuado de modo estrictamente ajustado al parámetro normativo de aplicación, en especial respecto al citado precepto reglamentario precisamente. Así, por un lado, no consta que exista Acuerdo de la Mesa de recabar dicho Dictamen y, por el otro, tampoco que aquella hubiere admitido a trámite la Proposición de que se trate y, todavía menos que el Pleno la tomara en consideración.

Y no hay base en el RPC o en la LCCC para que se pueda solicitar dos veces Dictamen con carácter preceptivo sobre la misma Proposición de Ley, aunque ésta provenga de la iniciativa legislativa popular. Distinto es, aunque en aplicación del artículo 109 RPC, correlato del artículo 14 LCCC, que el Presidente del Parlamento recabara el Dictamen de este Organismo con carácter facultativo. No desde luego sobre el fondo del asunto, pues ello ha de hacerse preceptivamente y cuando lo

ordena el RPC, además de que el propio texto de la norma aquí aplicable no parece admitirlo, sino sobre el cumplimiento por la Proposición de los requisitos legales de admisibilidad o, al menos, de alguno de ellos.

### III

1. A los fines del ejercicio de la acción consultiva sobre la materia concernida recordamos que: "el Dictamen del Consejo deberá desenvolverse entre dos parámetros bien definidos; por un lado, la regulación legal de la iniciativa popular; por otro, el contenido del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, derecho del que es cualificado exponente el ejercicio de esta singular iniciativa legislativa" (DCC 49/2003).

El art. 5.3 LILP contempla -en una segunda fase, tras la mera admisión documental- el examen de las causas de inadmisibilidad, en cuyo contexto entendemos se sitúa el Dictamen de este Consejo y que se detallan en el art. 5.3 LILP.

Como expresamos en el DCC citado, en esta fase se debe abordar la "ineludible obligación de examinar la concurrencia o no en cada supuesto de tales causas legalmente impuestas, indispensable exigencia que deviene con este carácter forzada e imprescindible, por el enlace inmediato que surge entre la llamada que el art. 5.2 LILP efectúa al Dictamen de este órgano consultivo que ha de recabarse y la subsiguiente regulación legal de las propias causas de inadmisibilidad, articuladas de modo directamente encadenado con el requerido juicio y pronunciamiento insoslayable de las condiciones de admisibilidad, caso por caso".

Por lo que atañe a la relevancia del mencionado análisis, tal "admisibilidad lo es desde la perspectiva jurídico-formal y, por tanto, independiente de la admisión puramente documental o formal ya hecha por el Parlamento Canario, admisión en la que no operan criterios jurídicos, sino de puro trámite o aportación documental" [DCC cit.].

Consecuentemente, ha de abordarse hasta qué punto la PPL presentada cumple con el mencionado parámetro de delimitación del alcance de tal clase de iniciativa, cualificada por su origen, pero sometida a límites formales y materiales expresos.

2. A los efectos procedentes debe advertirse que la documentación que se acompaña a la Proposición de Ley, que debe cumplir las exigencias determinadas en el artículo 133 RPC, en relación con lo dispuesto en la normativa con incidencia en la materia sobre que versa la PPL, es aparentemente escasa y deficiente. Entre estas exigencias el indicado precepto previene que las proposiciones “se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas”, lo que de acuerdo con la normativa con incidencia en esta materia (art. 240.4 del Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias -TRLOTENC-) exigiría “la descripción literal de los límites de los mismos (Espacios Naturales Protegidos), además de su señalamiento cartográfico”.

Tratándose de la declaración de un espacio natural protegido, concretamente de una Reserva Natural Especial, con lo que comporta respecto a la planificación y uso del territorio afectado y a la construcción o funcionamiento de instalaciones de diverso tipo o al ejercicio de derechos al respecto de personas públicas o privadas, es apreciable que la limitada documentación acompañada a la PPL puede ser insuficiente para poder efectuar un pronunciamiento adecuado, jurídico o normativo, sobre el contenido de la Proposición y, en su caso, para poder verificar una valoración sobre el debido ajuste de sus determinaciones o disposiciones a los parámetros del Ordenamiento Jurídico de obligada observancia, para respetar la normativa de aplicación o incidencia en la materia, sea estatal o autonómica. Consideración ésta que a juicio de este Organismo procede adelantar, por lo que desde ahora exteriorizamos nuestro parecer al respecto.

Apreciación que en particular resaltamos en lo que concierne a los límites del espacio en cuestión y, por tanto, a su concreta ubicación y extensión, no pareciendo prima facie ni esclarecedora ni suficiente la concreción del Anexo cartográfico aportado por los proponentes.

3. Aunque la eventual o posible inadecuación jurídica de las normas de la Proposición no es causa de inadmisión de ésta, al no estar prevista legalmente ; ni la Mesa tenga facultad para inadmitir por este motivo o hacerlo por alguno de orden político, parece dudoso que la Proposición de Ley esté en las condiciones reglamentariamente exigidas para que sea admitida a trámite, si se apreciare

insuficiencia de los antecedentes que han de acompañarla para poder pronunciarse sobre ella, en lo concerniente a la exacta delimitación del espacio afectado.

No obstante consideramos que cabría la aplicación al respecto de la letra b) del artículo legal citado (5.3 LILP) en orden a que la Comisión Promotora pueda subsanar el defecto manifestado, si la Mesa de la Cámara así lo apreciare, en el plazo de quince días, antes de decidir sobre la admisión.

Cabe añadir que, con la documentación disponible, no se aprecia ninguna causa de inadmisibilidad prevista en el art. 5 LILP. En particular, se han respetado las exigencias previstas en el art. 4 de dicha Ley, pues consta: el escrito con el texto articulado de la proposición de ley, acompañado de la exposición de motivos así como la relación de miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de sus datos personales y el miembro designado a efectos de notificaciones (art. 4.1.a). Este escrito está suscrito por la firma de los miembros de la citada Comisión (art. 4.2). Consta igualmente la declaración de que ninguno de los miembros de la Comisión reúne la condición a que se refiere el apartado 4 de este artículo 4.

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

1.- La consulta preceptiva sobre el contenido de la PPL procede que sea recabada una vez que sea tomada en consideración por el Pleno de la Cámara.

2.- En el Fundamento III.2 se formula la consideración de que los antecedentes necesarios para el pronunciamiento sobre el contenido de la iniciativa legislativa ejercitada, en cuanto a los límites del espacio afectado, su ubicación y extensión, no están suficientemente concretados en el Anexo cartográfico aportado por los proponentes, defecto subsanable que permite la aplicación de la previsión establecida en el artículo 5.3 b) LILP.