



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

La Laguna, a 21 de enero de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *admisibilidad a trámite parlamentario de la Proposición de Ley de Iniciativa Popular reguladora de las listas de espera en la Sanidad Pública Canaria (EXP. 246/2003 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por la Presidencia del Parlamento de Canarias se interesa Dictamen de este Consejo sobre la Proposición de Ley de Iniciativa Popular reguladora de las listas de espera en la Sanidad Pública canaria al amparo del art. 5.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular, (LILP).

La preceptividad del Dictamen sobre el contenido de una PPL está determinada en el art. 11.1.A.c. LCCC, una vez haya sido tomada en consideración por el Pleno de la Cámara. Si bien en el escrito de solicitud de este Dictamen (de fecha 9 de diciembre de 2003) no se indica expresamente, en otro aclaratorio del anterior de fecha 23 del mismo mes se indica que la consulta se ciñe al examen de las causas de inadmisibilidad reseñadas en la LILP. Se trata, pues, de un Dictamen solicitado con la finalidad de conocer la opinión de este Consejo en relación con la decisión que la Mesa de la Cámara habrá de adoptar acerca de la admisibilidad de la iniciativa, y que como se razonó *in extenso* en nuestro Dictamen 230/2003 no puede entenderse que se trate del preceptivo a que alude el art. 5 de la citada LILP ni el 137 del Reglamento del Parlamento. Este Dictamen, en consecuencia, se emite con carácter facultativo, al amparo de lo que establece el art. 14 LCCC.

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

La solicitud de parecer de este Consejo viene acompañada únicamente de la Exposición de Motivos y Texto de la Proposición de Ley que los componentes de la Comisión Promotora presentaron, insertos en 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.

Posteriormente, con fecha 20 de enero de 2004, se recibe escrito del Secretario General Accidental del Parlamento de Canarias, en respuesta a otro de este Consejo, comunicando en nombre de la Mesa que con fecha 17 de noviembre de 2003 se ha presentado una proposición de Ley sobre garantías en la asistencia sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Canarias, aún no sometida a toma en consideración por el Pleno a la espera de respuesta de consulta formulada al Gobierno acerca de su criterio en relación con la tramitación de la misma.

II

1. Procede, en primer lugar, pronunciarse acerca de la circunstancia que expone el último escrito de referencia, sobre la tramitación de una PPL de iniciativa de un Grupo Parlamentario, relativo a garantías en la asistencia sanitaria especializada.

Constituye causa de admisibilidad de una PPL de iniciativa popular que exista en tramitación, en el Parlamento, un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular (art. 5.3.d. LILP). Debe entenderse que tal precepto considera no admisibles las PPL de iniciativa popular cuando se den estas dos circunstancias:

a) Que al momento de someter a la Mesa del Parlamento la admisibilidad de la de iniciativa popular ya haya sido admitido a trámite por ella un proyecto o proposición de Ley, y

b) Que el proyecto o proposición admitido a trámite con anterioridad "verse sobre el mismo objeto" que aquélla.

Es del parecer de este Consejo que ambas PPL versan sobre el mismo objeto. Sin embargo, a la vista del referido escrito de 20 de enero, para pronunciarse esta Institución acerca de la existencia o no de tal causa de inadmisibilidad resultaría necesario conocer la definitiva posición del Gobierno al respecto, pendiente de respuesta, así como el contenido de los eventuales acuerdos parlamentarios subsiguientes (arts. 134.2 y concordantes del Reglamento de la Cámara).

2. En relación con el resto de causas de inadmisibilidad, estimamos que la Proposición no incurre en ninguna de las previstas en el art. 5.3 LILP, por las siguientes razones:

a) La materia regulada en la Proposición es de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para regular la materia objeto de esta Proposición de Ley en virtud de lo previsto en el art. 32.10 del Estatuto de Autonomía, que confiere el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene y coordinación hospitalaria en general. La regulación propuesta en la Proposición de ley se refiere a cuestiones de organización de las prestaciones sanitarias del Servicio Canario de Salud, dentro pues de las competencias autonómicas relativas a la regulación de la asistencia sanitaria. En el marco de tal asistencia, en efecto, puede entenderse incluida no sólo la prestación de la atención que cada paciente requiera, sino que ésta se efectúe dentro de los plazos que normativamente se establezcan, respondiendo así al objetivo de garantizar la asistencia en todos los casos de pérdida de salud previsto en el art. 6.4, de carácter básico, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Se pretende, en suma, hacer efectivo el mandato que el art. 43.1 de la Constitución impone a los poderes públicos, y que los arts. 3, 4, 6 10 y 11 LGS concretan en un catálogo de fines y de derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios sanitarios, entre los que no se encuentra específicamente mencionada la obligación de mantener una lista de espera, aunque tampoco es preciso que lo estuviere pues es una medida organizativa indispensable para la ordenación y prestación del servicio de que se trata, debiendo significarse en este punto que el art. 41 LGS dispone que "las decisiones y actuaciones públicas previstas en (a LGS) que no se haya reservado expresamente el Estado se entenderán atribuidas a las Comunidades Autónomas".

b) La Proposición no regula materias de naturaleza presupuestaria, tributaria o concernientes a la planificación general de la economía. El contenido del art. 5 de la PPL no es de naturaleza presupuestaria, pues menciona la Ley de Presupuestos sólo para indicar, en relación con la misma, el momento en que deba aprobarse el Decreto que tal precepto prescribe. Ni éste, ni otros arts. de la PPL, es de tal condición, pues no se refiere a ninguna de las materias integrantes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma (art. 30 de la Ley

7/1984, de 11 de diciembre), ni tampoco responde a lo que habitualmente suele considerarse como de naturaleza presupuestaria. No crea, ni modifica ni regula esta PPL ningún tributo; pero tampoco podrá afirmarse que afecta a la planificación general de la economía, salvo aquella afectación remota y genérica de cualquier materia objeto de la actividad pública o privada a una potencial planificación de aquel carácter que eventualmente pudiera establecerse. En esta PPL se pretende someter a ciertas pautas de programación determinada actividad prestacional sanitaria de la Comunidad Autónoma; pero esa modesta pretensión de ninguna manera puede considerarse que afecta a la planificación general de la economía.

c) También resulta evidente que la PPL no propone la reforma del Estatuto de Autonomía, ni se refiere a la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma, ni a la regulación de la iniciativa popular, ni tampoco a la reforma del sistema electoral.

d) Ya se ha señalado que por la Comisión promotora se ha dado debido cumplimiento a lo previsto en el art. 4 LILP, por lo que no concurre la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 5.3. b).

e) No versa sobre materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí, pues regula sólo las listas de espera en determinadas prestaciones de los servicios canarios de salud.

f) No consta que esta PPL sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura (apartado e).

C O N C L U S I Ó N

Salvo que de la documentación pendiente pudiera deducirse la existencia de la causa de inadmisibilidad del art. 5.3.d) LILP, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las otras legalmente previstas, que pudieran impedir la admisibilidad por la Mesa del Parlamento de Canarias de la PPL de iniciativa popular sometida a este Dictamen facultativo.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 4/2004 DEL PLENO (EXP. 246/2003 PPL).

El Consejero que suscribe lamenta disentir, parcialmente, del parecer mayoritario del Pleno del Consejo respecto a la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular reguladora de las Listas de Espera en la Sanidad Pública Canaria (EXP. 246/2003) y expresa el suyo propio en el presente voto particular.

1. No nos parece convincente la conclusión única del Dictamen sometiendo a condición modificativa (“salvo que de la documentación pendiente pudiera deducirse la existencia de causa de inadmisibilidad”) la concurrencia o no de causa de inadmisibilidad de la Proposición Legislativa Popular prevista en el art. 5.3.d) de la LILP, con evidente omisión de determinación sobre este concreto extremo. De la misma parquedad adolece la fundamentación del Dictamen al afirmar que “para la emisión del pronunciamiento sobre la existencia o no de tal causa de inadmisibilidad resultaría necesario conocer la definitiva posición del Gobierno al respecto, pendiente de respuesta, así como el contenido de los eventuales acuerdos parlamentarios subsiguientes”, pero añadiendo, sin embargo, que “ambas PPL versan sobre el mismo objeto”.

Requisitos necesarios para la inadmisibilidad de la ILP, art. 5.3.d) de la LILP.

2. El art. 5.3.d) de la LILP establece como causa de inadmisibilidad de la Proposición que exista en tramitación, en el Parlamento, un Proyecto o Proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto que la iniciativa popular.

Dos requisitos impone, por consiguiente, el citado precepto legal para acoger dicha causa de inadmisibilidad: 1) que exista en tramitación en la Cámara Legislativa un Proyecto o Proposición de Ley y 2) que además (de la citada tramitación) verse la Proposición o Proyecto sobre el mismo objeto que el de la iniciativa popular.

Sobre esta última cuestión el criterio mayoritario del Pleno del Consejo es que ambas PPL “versan sobre el mismo objeto”, y si bien se omite todo razonamiento al respecto, limita, en principio, el debate a la eventual inadmisibilidad de la PPL de Iniciativa Legislativa Popular en función de la existencia o no en tramitación, en el Parlamento, de un Proyecto o Proposición de Ley, cuestión a la que no se da adecuada respuesta.

Según el escrito de la Secretaría General del Parlamento de Canarias, remitido a la Presidencia del Consejo con fecha 17 de noviembre de 2003, “el Grupo Parlamentario Socialista Canario presentó una PL sobre garantías de la Asistencia Sanitaria Especializada en la CAC calificada y admitida a trámite por la Mesa, en reunión de 25 de noviembre de 2003 y publicada en el BOP de 28 de noviembre de 2003, que fue remitida al Gobierno no habiendo sido tomada en consideración, al estar pendiente de acordar su tramitación a la vista que el Gobierno ha expresado su no conformidad a la misma (...)”.

Acerca de la naturaleza de la PL: si constituye supuesto de iniciativa o de propuesta de iniciativa.

3. El art. 132 del Reglamento del Parlamento de Canarias dispone que, ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordenará la publicación de la PL y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no la tramitación (...). Lo que supone que: 1) no se puede equiparar la tramitación, en sentido estricto, con el mero acto procedimental de admisión a trámite, sino que, para que exista realmente un procedimiento legislativo, se requiere la toma en consideración de la Cámara, siendo el acto de iniciación, que acota cronológicamente el inicio del procedimiento, la puesta en acción de la actividad legislativa; 2) la existencia de tramitación, por las singularidades del procedimiento legislativo, no se agota con el mero acto de iniciación, dada la pluralidad de sujetos a quienes se reconoce el derecho de acción, sino con el trámite de toma en consideración, es decir, con la aceptación de la PL; 3) la iniciativa de proponer no es equiparable a la iniciativa legislativa, siendo necesario distinguir la iniciativa legislativa, en sentido estricto, de la tramitación de la iniciativa; 4) la existencia de tramitación, a su vez, no es, en ocasiones, un acto exclusivo del Parlamento, sino que requiere, en los casos en los que proceda legalmente determinados requisitos, como la conformidad del Gobierno a la misma, cuando así sea necesario o, al menos, que éste no hubiera negado expresamente su conformidad, art. 134.3 Reglamento del Parlamento de Canarias.

En consecuencia, no existe iniciativa legislativa en tanto no se haya producido el Acuerdo favorable de la Cámara a la toma en consideración de la PL.

Y dado que el Gobierno ha expresado su no conformidad a la tramitación de la PL del Grupo Parlamentario Socialista Canario, ésta no ha sido tomada en consideración

por el Parlamento, con el efecto de que en el momento de la fecha de la solicitud de la emisión del presente Dictamen la citada Proposición no estaba en tramitación, siendo irrelevante, a tales efectos, la aclaración solicitada al Gobierno por la Cámara Legislativa, que comporte potencial causa sobrevenida de inadmisibilidad, en aplicación del art. 5.3 LILP. Ya que la iniciativa de un Grupo Parlamentario es una mera Propuesta que requiere para su transformación en iniciativa legislativa de la Cámara la toma en consideración, es decir, que no la rechace por las razones que sean, de oportunidad, principios, conformidad, etc., pues hasta entonces lo único que, en realidad, existe jurídicamente es el intento de un Grupo Parlamentario para que se tramite su propuesta, pero sin que la misma posea capacidad de obligar a la Cámara a su "tramitación".

En definitiva, la toma en consideración de la PL es la que le otorga razón y existencia y, por ende, comienza en sentido estricto la "tramitación legislativa" que no debe ni puede identificarse con el acto formal de iniciación del procedimiento legislativo, máxime cuando la propuesta del Grupo puede ser retirada libremente antes de la toma en consideración, art. 138.2 RPC; y solamente una vez tomada en consideración se convierte la propuesta en iniciativa legislativa de la Cámara, cuya retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno, art. 138.2 RPC.

La toma en consideración de la PPL no puede tener efectos retroactivos en cuanto a la iniciativa popular.

La cuestión planteada no tiene efectos únicamente académicos o dogmáticos sino también prácticos en el supuesto objeto de análisis, porque tanto según la conclusión como según la fundamentación del Dictamen aprobado por mayoría existiría la causa de inadmisibilidad del art. 5.3.d) LILP, si así "pudiera deducirse de la documentación pendiente". En otros términos, si de la aclaración solicitada al Gobierno respecto a su posición en orden a determinar si manifiesta su conformidad o su no conformidad a la tramitación de la PL, éste modificara su parecer inicial, contrario a la tramitación, y el Parlamento de Canarias toma en consideración la PL del Grupo Parlamentario, podría concurrir la citada causa de inadmisibilidad, lo que supondría otorgar efectos retroactivos a una "toma en consideración" adoptada con posterioridad al ejercicio de la iniciativa legislativa popular vulnerando la esencia y finalidad del derecho de los ciudadanos, infracción susceptible de amparo.

En consecuencia, no cabe someter a condición alguna la causa de inadmisibilidad antes citada sobre la iniciativa legislativa popular ejercitada ni esta puede quedar pendiente, en este extremo, de actos futuros del Gobierno o de la Cámara Legislativa, por las razones expresadas.

Que verse sobre el mismo objeto que la Iniciativa Popular.

Tal requisito complementario y dependiente del anterior no requiere plena identidad sino coincidencia básica de materia entre ambos textos sometidos a conocimiento de la Cámara, a fin de evitar dos Propuestas Legislativas similares.

Del análisis de los dos textos, el de iniciativa legislativa popular y el de proposición legislativa, se desprende una plena coincidencia. Así, los arts. 1 y 2 - "objeto"- de la ILP coinciden con el art. 1 de la PL; los arts. 3 y 4 de la ILP - "beneficiarios"- coinciden con el art. 2 de la PL; los arts. 5, 6, 7 y 8 de la ILP - "plazos de respuesta"- coinciden con el art. 3 de la PL; los arts. 9 y 10 de la ILP - "elección de centro"- coinciden con los arts. 4 y 5 de la PL; los arts. 12 y 13 de la ILP, con el art. 6 y 7 de la PL; el art. 14, 15 y la Disposición Final Primera de la ILP, con el art. 8 de la LP; el art. 16 de la ILP - "informe anual"- con el art. 9 de la PL; la Disposición Final Segunda ILP - "desarrollo reglamentario"- con la Disposición Final Primera de la PL; y la Disposición Final Tercera de la ILP "entrada en vigor" con la Disposición Final Segunda de la PL.

Sobre el carácter facultativo o no de la solicitud de Dictamen.

De acuerdo con el escrito de la Secretaría General del Parlamento de Canarias, de 23 de diciembre de 2003, el fundamento legal en que se basa el Dictamen solicitado es el art. 5.2 de la LILP, que ciñe el objeto del Dictamen al examen de las causas de inadmisibilidad.

El art. 5.2 de la LILP establece que la Mesa recabará el informe del Consejo Consultivo de Canarias, ordenando a continuación la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento, para la inclusión posterior en el Orden del Día para su toma en consideración.

La admisibilidad a la que alude el art. 5.1 LILP se proyecta, en nuestra opinión, sobre la documentación presentada que le antecede, de ahí que el Informe del

Consejo deba contraerse al examen de las causas de inadmisibilidad (art. 5 de la LILP).

Por su lado, el actual art. 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias, exige respecto a las Propositiones de Iniciativa Legislativa Popular que “una vez la proposición haya sido tomada en consideración, aquélla (la Mesa) recabará Dictamen del Consejo Consultivo”, por lo que, dado el tenor literal de ambos textos legales, nada impide con base en ellos, que la Cámara Legislativa pueda solicitar al Consejo dos Informes en fases distintas, sin que el primero tenga que adoptar, necesariamente, la forma de solicitud y Dictamen facultativo.

Por todo ello, la conclusión del Dictamen en relación con la Proposición de Iniciativa Legislativa Popular, Reguladora de las Listas de Espera en la Sanidad Pública Canaria, debería haberse limitado a la declaración de la no concurrencia de ninguna de las causas de inadmisibilidad legalmente previstas, sin necesidad de atribuir carácter facultativo a la solicitud del mismo.

Éste es mi parecer respecto a la decisión mayoritaria del Pleno.