



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

La Laguna, a 9 de febrero de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa popular de Capitalidad (EXP. 12/2006 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Mediante escrito de 3 de enero de 2006, 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, aprobado en sesión plenaria de 17 de abril de 1991, modificado en sesiones plenarias de 28 y 29 de marzo de 1995; 14, 15 y 16 de abril de 1999, y el 26 y 27 de marzo de 2003 (RPC-2003), la emisión de Dictamen en relación con la Proposición de Ley (PPL) de iniciativa popular de Capitalidad.

La solicitud de Dictamen, de 3 de enero de 2006, viene acompañada del escrito dirigido el 21 de diciembre de 2005 a la Mesa del Parlamento de Canarias, a través del que se insta el procedimiento de iniciativa legislativa popular regulado en la citada Ley 10/1986, firmado por los miembros de la Comisión Promotora, acta de constitución de la misma, con expresión de cuál es su portavoz [art. 4.1.b) LILP], y texto articulado de la Proposición de Ley con Exposición de Motivos [4.1.a) LILP].

No obra en la documentación recibida el certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen a que se refiere el art. 50 del Reglamento de Organización y

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

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

Funcionamiento de este Órgano Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, ni la certificación acreditativa de la admisión de la Proposición por la Mesa de la Cámara (art. 5.1 LILP).

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

II

1. La preceptividad del Dictamen, en cuanto a las Proposiciones de Ley, está determinada en el art. 11.1.A.c) LCCC, una vez hayan sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara. En el mismo sentido, el art. 137.3 RPC-2003.

Corresponde la legitimación para instar la solicitud al Presidente del Parlamento (art. 12.1 LCCC), previa adopción por la Mesa del Acuerdo por el que se inste la consulta (art. 5.1 y 2 LILP).

2. Para la Ley de Iniciativa Legislativa Popular de 1986 sólo había una previsión de Dictamen del Consejo Consultivo, mientras que el Reglamento, entonces, del Parlamento de Canarias precisaba que la intervención del Consejo, cuando de Proposiciones de Ley se trataba, se debía producir “una vez producida la toma en consideración (...) salvo que se trate de una iniciativa legislativa popular, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en su Ley reguladora”; es decir, antes de tal toma (art. 5.2 LILP). Había, pues, un solo Dictamen y se producía antes de la toma en consideración. Las posiciones entre la Ley 10/1986 y el Reglamento de la Cámara eran, pues, conformes (art. 127 RPC-1991).

Esta situación se conserva en el art. 132 RPC-1999, que sigue remitiendo a la Ley de Iniciativa Popular lo que proceda en orden a la solicitud de Dictamen cuando de iniciativas legislativas de ese orden se trate. Hasta que el art. 136 RPC-2003 introduce una modificación sustancial en el procedimiento, rectificando lo que había sido el reconocimiento de la primacía de la Ley de Iniciativa Legislativa, para ordenar, en razón de la especialidad, el momento en que se solicita el Dictamen. Y es que el momento en que la Cámara pide o debiera pedir el Dictamen del Consejo Consultivo, en el contexto de un procedimiento legislativo concerniente a una Proposición de Ley, popular o no, es cuestión atinente al Reglamento de la Cámara,

que es el acto-fuente competente para ordenar lo que concierna a ese procedimiento.

3. Como se razonó *in extenso* en nuestro Dictamen 230/2003, de 10 de diciembre:

“(...) siendo determinante en esta materia la regulación contenida en la Ley 5/2002, de 3 de junio, y en el Reglamento del Parlamento de Canarias, 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 art. 5.2 LILP.

De la interpretación conjunta de los apartados que integran el art. 5 LILP y de los reseñados preceptos del Reglamento del Parlamento de Canarias ha de deducirse no sólo 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 (arts. 134.5, 135.2 y 137.2 RPC).

Lo hasta ahora examinado, además, se ajusta plenamente a lo ordenado sobre esta cuestión en la Ley del Consejo Consultivo, cuya vigente regulación es posterior también a la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, 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 art. 11.1.A.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 art. 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 Reglamento del Parlamento de Canarias o en la Ley 5/2002 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 art. 109 RPC, correlato del art. 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 citado Reglamento del Parlamento, 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”.

4. El derecho de iniciativa legislativa se ejerce plasmándose en una Proposición de Ley, iniciándose entonces el procedimiento y la tramitación en la Cámara, con la actuación de la Mesa. La Mesa admite o no la Proposición mediante un acto jurídico reglado y fundado, recurrible. Antes de la toma en consideración, la iniciativa no ha salido del ámbito de disponibilidad de los proponentes; después de la toma, ya es de responsabilidad y control parlamentarios, de tal modo que una vez considerada no puede ser retirada por sus presentadores, salvo aceptación del propio Pleno (art. 138.2 RPC-2003) y sin que aquéllos puedan evitar que el Parlamento modifique, en parte o totalmente, el contenido de su Proposición, ya hecha suya por el Pleno con su decisión.

Con el Reglamento del Parlamento de 2003 el procedimiento de la iniciativa se realizará (art. 136) de conformidad con los apartados 2 y 3 del art. 135, remitiendo aquél apartado a los 2, 3 y 4 del art. 134, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

La solicitud de Dictamen ha sido cursada al amparo de los arts. 5.2 LILP y 137.3 RPC-2003, mas como quiera que con la solicitud no se ha acompañado la toma en consideración, no estamos ante el Dictamen preceptivo a que se refiere el citado precepto reglamentario. Puede entonces colegirse que estamos ante una petición facultativa de Dictamen, que no puede tener por objeto el fondo de la cuestión

(objeto de Dictamen preceptivo), sino el concurso de alguna causa de inadmisibilidad, de las previstas en el art. 5.3 LILP. Este Dictamen, en consecuencia, se emite con carácter facultativo.

III

1. El art. 12.5 del Estatuto de Autonomía (EAC), segundo párrafo, reconoce, como se dijo, la iniciativa legislativa popular, con remisión a lo que al respecto disponga la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

El ejercicio de la iniciativa legislativa está sometida a los límites que concreta su Ley reguladora.

Por otro lado, estamos en presencia de un derecho fundamental, y, en cuanto tal, deben ser interpretadas restrictivamente las limitaciones a ese ejercicio, tales como los requisitos formales, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa, ya que, como se dijo, finalmente es el Parlamento quien adopta la decisión política de que se trate.

La Cámara tiene la facultad legal de decidir en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, 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.

2. Ha de discernirse seguidamente cuál es el objeto de la Proposición de que se trata, analizando su finalidad ordenadora y el contenido de la regulación, y, consecuentemente, determinar la eventual incidencia de las causas de inadmisibilidad, contempladas en los arts. 2 y 5.3 LILP.

Las materias excluidas por mor de los arts. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2.6 LILP (régimen electoral), obviamente, no presentan problema alguno. Sí los siguientes:

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

La Constitución (art. 147) no impone la fijación estatutaria de la capital autonómica, aunque sí la sede de sus instituciones de autogobierno [art. 147.2.c) CE]. Por otra parte, el art. 3.1 EAC remite a la ley el desarrollo de la capitalidad compartida de Canarias, previsión normativa que no se ha abordado.

El art. 32.4 EAC otorga a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo en materia de "Régimen Local", competencia que debe ejercerse con respeto a las normas básicas estatales en la materia, sobre todo las contenidas en la legislación reguladora de las bases de Régimen Local [Leyes 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local]. Como se verá más adelante, nos encontramos ante materia de organización municipal, entendida globalmente, amparada en el título competencial 32.4 EAC, lo que comporta que incidentales inadecuaciones al respecto, sobre las que podría haber pronunciamientos en un posterior (y eventual) Dictamen de fondo, no son determinantes en orden a inadmitir la Proposición.

La Proposición que nos ocupa se refiere a la capitalidad de la Comunidad Autónoma, afectando en su ordenación a las ciudades capitalinas contempladas en el art. 3 EAC; pero de la lectura de la Exposición de Motivos y del texto de la iniciativa se desprende que su contenido, básicamente de régimen local, afecta principalmente al régimen de prestación de servicios públicos locales y supramunicipales (sin regular la capitalidad en cuanto pueda concernir a la Comunidad Autónoma): Seguridad y transportes, urbanismo e infraestructuras, turismo, cultura, patrimonio, medio ambiente, limpieza (cfr. arts. 30.9, 15, 21; 32.4 EAC y 25 LRBRL). El art. 4 de la Proposición señala que su régimen jurídico es el que resulta de las citadas Leyes 7/1985, de 2 de abril, y 57/2003, de 16 de diciembre, y de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

La organización dispuesta es municipal (art. 6); el régimen de autonomía y competencias así como las relaciones interadministrativas es local (arts. 7, 8 y 12); el art. 58 LRBRL prevé la posibilidad de que leyes de las Comunidades Autónomas puedan crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes (Estado o Comunidades) con las Entidades Locales (si bien deliberantes o consultivos) pudiendo participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos; el art. 87.1 LRBRL prevé, asimismo, la posibilidad de constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés

común; los arts. 30 LRBRL y la disposición adicional cuarta de la Ley 14/1990 disponen la posibilidad de disponer un régimen jurídico especial para determinados Municipios.

La Proposición se proyecta, pues, sobre materia competencia de la Comunidad Autónoma conforme al Estatuto de Autonomía.

B. Materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [arts. 2.2 y 5.3.a) LILP].

En lo que atañe a estas limitaciones, este Consejo ha manifestado en varias ocasiones (entre otros, DDCC 4/1987, de 16 de marzo y 2/1989, de 1 de marzo) que las mismas deben ser entendidas de forma relativa. En cuanto a las de naturaleza presupuestaria, sólo cuando la iniciativa se proyecte respecto de la “especial previsión de ingresos y gastos, con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad”, pues cualquier medida de gestión pública debe tener reflejo presupuestario. Los arts. 19 y 32 del texto propuesto no tienen sin embargo un nivel de concreción que pueda hacer operativa esta causa de inadmisión, no afectando la ordenación presupuestaria autonómica al determinar qué órgano municipal debe hacer la correspondiente propuesta financiera a la Administración autonómica, cuya competencia se respeta, sin introducir cambio alguno en la regulación de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, pues se prevé que la propuesta en cuestión se remita a la Administración autonómica a los efectos correspondientes.

Por otra parte, la planificación y coordinación de servicios que se contienen en la Proposición nada tienen que ver con el resto de causas limitativas que se analizan.

C. Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias [arts. 2.4 y 5.3.a) LILP].

La Proposición analizada no pretende “organizar” (creación, supresión o regulación de su régimen jurídico) una institución de la Comunidad Autónoma [art. 15.2.a)]; pretende prever, por Ley, su participación institucional en un órgano de coordinación administrativa [art. 9.o) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno], cuestión que, por otra parte, nos permite indicar que no sería imprescindible el concurso de la Presidencia de la Comunidad Autónoma en tal órgano, bastando al efecto la participación del Consejero competente por razón de la materia, o de cualquier otro órgano unipersonal de naturaleza administrativa. Hay que tener en cuenta, además, que el art. 30.1 del Estatuto se refiere a

“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, lo que excede el alcance de esta causa limitativa.

Una ponderada interpretación del precepto propuesto nos lleva a concluir que, en este caso, no se da la causa limitativa que se analiza. Rechazar la iniciativa, por este aspecto, de haber causa, sería un exceso interpretativo que no se compadece con el régimen de interpretación que debe hacerse cuando el objeto de la cuestión concierne a un derecho fundamental.

Cierto que el art. 5.3 LILP determina como “inadmisión de la Proposición” -de toda la Proposición- si ésta tiene por objeto la regulación de una materia excluida. En este caso, como se ha razonado, el objeto de la Proposición no es regular la organización institucional de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, sino la regulación de un específico y singular régimen jurídico municipal-capitalino, en el que eventual e incidentalmente (no tiene porqué ser así, como se ha dicho) se previene la presencia del mismo en un órgano de coordinación administrativa.

Es de Régimen Local la materia primordial y esencialmente afectada y, consecuentemente, la norma reguladora es asimismo de Régimen Local, sin incidencias determinantes, mínimas, en cuestiones propias de otras materias, que no son reguladas por ella.

CONCLUSIÓN

Con la documentación disponible, no se aprecia ninguna causa de inadmisibilidad, tal y como se razona, en el Fundamento III.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN 44/2006 DEL PLENO (EXP. 12/2006 PPL).

Las causas por las que no he apoyado el Dictamen mayoritario responden a la discrepancia que sostengo respecto a la solución dada en él a las siguientes cuestiones:

I

Sobre el carácter necesariamente facultativo y no preceptivo con el que se emite el Dictamen, la Ley de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias establece que la

Mesa del Parlamento examinará la documentación presentada y se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días a partir de la presentación.

Transcurrido el plazo expresado en el apartado anterior, la Mesa recabará en otro plazo igual 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 del Pleno para su toma en consideración [art. 5.1 y 2) de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre (LILP)].

El Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), por su lado, dispone que, “presentado el texto de una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular”, admitida, en su caso, a trámite por la Mesa del Parlamento, y una vez la Proposición haya sido tomada en consideración, aquélla recabará Dictamen del Consejo Consultivo (art. 137.3, aprobado en sesión plenaria de 17 de abril de 1991, modificado en sesiones plenarias de 28 y 29 de marzo de 1995; 14, 15 y 16 de abril de 1999, y el 26 y 27 de marzo de 2003).

Según el Dictamen mayoritario, dada la regulación del art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) y del art. 137.3 RPC, ha de entenderse no aplicable el art. 5.2 LILP en cuanto al momento en que debe solicitarse el Dictamen al Consejo Consultivo.

La solución a la que se llega no es singular ni única. No es imprescindible partir de la premisa de que el art. 5.2 LILP es inaplicable. Por el contrario, igualmente se puede sostener la plena vigencia del art. 5.2 LILP. Los supuestos de Dictámenes preceptivos, enumerados en el art. 11 LCCC y en el art. 137.3 RPC, no son *numerus clausus*, sino *numerus apertus*. Son admisibles, por lo tanto, otros supuestos de solicitud y de emisión de Dictamen preceptivo por el Consejo Consultivo, siempre que así lo establezca una disposición con rango legal, sin que pierda el carácter de preceptividad por la circunstancia de no estar contemplado, expresamente, en la citada Ley 5/2002. Así, el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 27/2006, de 21 de enero, siguiendo el criterio anteriormente expuesto, ha ampliado los supuestos de sujetos legitimados, previstos en el art. 12 LCCC, para solicitar Dictamen preceptivo.

Más aún, si se tiene en cuenta que la Proposición es solamente una propuesta de iniciativa antes de la toma en consideración, que hace más precisa la intervención

del Consejo en la etapa o fase anterior a su toma en consideración, en el examen de control de legalidad de la Proposición de Ley en el que se actúa en función de criterios estrictamente normativos, no políticos o de oportunidad, que es el que, sin embargo, puede tener lugar “en el trámite de toma en consideración” (STC 76/1994, de 14 de marzo).

Según el escrito del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de 3 de enero de 2006, el fundamento legal en que se basa el Dictamen solicitado es el art. 5, apartado 2, LILP, que ciñe el objeto del Dictamen al examen de las causas de inadmisibilidad.

Como anteriormente se ha expresado, el art. 5.2 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 las razones de la iniciativa y relación de los promotores de la Proposición. De ahí que el informe del Consejo Consultivo deba limitarse al examen de las causas de inadmisibilidad (art. 5 LILP). Se trata de un primer filtro que la proposición legislativa ha de pasar antes de su eventual toma en consideración. Acto reglado que carece de posibilidades para una actuación discrecional de la Mesa parlamentaria y su admisión, como derecho al procedimiento establecido en el Reglamento.

Por su lado, el actual art. 137.3 RPC exige respecto a las Proposiciones 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 los citados 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.

II

Sobre las causas de inadmisibilidad, el Dictamen mayoritario considera que la materia sobre la que versa la Iniciativa Legislativa Popular no incurre en causa alguna de inadmisibilidad (art. 5.3 LILP). Estimamos, por el contrario, que se deberían haber

formulado en el Dictamen determinadas cautelas, derivadas singularmente de lo dispuesto en el apartado 3.a) que remite a las materias excluidas, previstas en el art. 2.1 y 2.4 LILP.

1. El art. 2.1, en relación con el art. 5.3.a) LILP, excluye de la Iniciativa Legislativa Popular las materias “que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía”.

El objeto de la Proposición de Iniciativa Legislativa Popular es regular la “capitalidad”, en adecuación con lo ordenado en el art. 3.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), que fija la capitalidad compartida de la Comunidad Autónoma de Canarias en las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

La Iniciativa Legislativa Popular atribuye a la “capitalidad” personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, cuya regulación jurídica se somete a la ley propuesta, así como a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y a la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (art. 2). Se regulan los órganos de gobierno del Ayuntamiento de la capital (art. 6.2), el reconocimiento de la autonomía municipal (art. 7), la atribución competencial (art. 8), las relaciones interadministrativas (art. 12), etc. Lo que tendría cobertura desde el art. 32.4 EAC que otorga a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia de desarrollo legislativo en materia de “Régimen Local”.

El Dictamen aprobado por mayoría deja sin decidir el problema, al señalar que la iniciativa legislativa propuesta incide “en materia de organización municipal (...) lo que comporta que podrían caer pronunciamientos en un posterior (y eventual) Dictamen de fondo”, añadiendo que “no son determinantes en orden a inadmitir la proposición”.

No se resuelve, en suma, si el modelo de organización política y administrativa que se pretende para los Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, incide en el Título X de la citada Ley 7/1985, en cuanto a su eventual desarrollo o establecimiento de singularidades.

La organización política y administrativa de los citados Ayuntamientos es la que deriva de la mencionada Ley 7/1985, y no de los órganos de gobierno, aunque sea a efectos de reiteración en el art. 6 de la Proposición, por razones, además, de seguridad jurídica.

El art. 147.2.c) CE circunscribe la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas a la denominación, organización y sede de las instituciones propias, en la que no es subsumible la instancia local, corolario de su autonomía que garantiza la Constitución.

En las Cortes Generales se encuentran actualmente en tramitación los Proyectos de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y el Régimen Especial del Municipio de Barcelona.

La regulación de la "capitalidad" compartida por los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, a la que alude el art. 3.1 EAC, debería abordarse, garantizando la autonomía local, por Ley del Parlamento, facilitando la colaboración interadministrativa entre la Administración autonómica y la municipal, mediante convenios en materias de interés común y de planificación y gestión de infraestructuras, comunicaciones, etc., armonizándolas con las competencias municipales.

Cuestiones, todas ellas, que tienen incidencia además, como se expondrá más adelante, en la organización institucional. Por tal razón, el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, art. 4, contempla la regulación del "Estatuto de Capitalidad" por ley del Parlamento de Canarias, materia que ejercitada en este momento por la iniciativa popular ejercida puede alterar el reparto de competencias del Gobierno, del Parlamento de Canarias y de los Ayuntamientos.

En suma, si bien en un sentido amplio la Proposición de Ley, salvo lo expuesto sobre autonomía local, no incide en las materias excluidas en el art. 2.1 LILP, hasta el extremo de poder ser considerado como causa de inadmisibilidad, lo cierto es que la trascendencia de su afección en las materias mencionadas hace que deba valorarse jurídicamente si la presente iniciativa popular es la vía más adecuada para promover una Proposición de Ley sobre el señalado objeto.

2. El art. 2.2, en relación con el art. 5.3.a) LILP, excluye de la iniciativa legislativa popular las materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica.

La solución otorgada en este extremo por el Dictamen mayoritario configura una tesis excesivamente amplia. En efecto, es evidente que no cualquier incidencia presupuestaria cierra el paso al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, ello no debe permitir una interpretación excesivamente flexible.

El Dictamen aprobado por mayoría se separa de la Doctrina seguida hasta ahora por este Consejo Consultivo, en cuanto a la hermenéutica aplicada a las causas de inadmisibilidad [art. 5.3.a) LILP], materia excluida por su naturaleza presupuestaria (art. 2.2 LILP).

Así, señalaba el DCC 22/1999, de 3 de marzo, siguiendo el DCC 4/1987, de 26 de marzo, que “cabe considerar excluida aquella iniciativa 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”. O cuando “se adentre a proponer ordenaciones presupuestarias para su efectiva realización” (DCC 22/1999). Entenderlo de otra forma -añade el citado Dictamen- “supondría, entre otras cosas, ignorar la reserva estatutaria de la iniciativa presupuestaria al Gobierno Autónomo [art. 60.1.c) EAC]”.

“Lo que se veda, y por lo tanto es motivo de exclusión, no es que la Proposición entrañe gastos más o menos cuantiosos, que, a su vez, tendrán la necesaria incidencia en el Presupuesto; lo que pretende evitar la Ley 10/1986 es que por esta vía se regulen directamente cuestiones que están reservadas a la Ley de Presupuestos y otras leyes de la misma naturaleza” (DCC 22/1999).

El Dictamen mayoritario exige un elemento más, “el nivel de concreción”, y según cuál sea éste puede hacer o no operativa la causa de inadmisión.

En otros términos, ya no es causa de inadmisibilidad que la Iniciativa Legislativa Popular proponga una ordenación en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias (DCC 22/1999). Así, el art. 32 de la Proposición examinada, “Financiación de la capitalidad”, ordena “una cuantificación económica en los presupuestos de la Comunidad Autónoma (...)”. De tal manera que “antes de la elaboración del Proyecto

de Ley de Presupuestos, el Consejo de Capitalidad debe emitir la correspondiente propuesta". Con la novedad introducida en el Dictamen, "nivel de concreción" de la partida presupuestaria, se desplaza el análisis de la cuestión, de la "esencia" o materia a una cuestión formal o cuantitativa, la concreción del "gasto", para determinar si concurre la causa o no de inadmisibilidad.

Tal conclusión se ajusta a la fundamentación del Dictamen (III), que considera que, al tratarse de un derecho fundamental (art. 23.1 CE), las limitaciones a su ejercicio "deben ser interpretadas, restrictivamente, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa debiéndose otorgar una interpretación favorable a su ejercicio". Sin embargo, "tal valoración desborda el ámbito de análisis de legalidad de estas Propositiones de Ley, que debe operar en función de un canon estrictamente normativo no político o de oportunidad" (STC 76/1994, de 14 de marzo), o en base a interpretación flexibles o amplias o favorables. El hecho de que el Ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Así, "ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que (...) al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio. Y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos" (STC 76/1994).

En la misma línea el DCC 52/1998, de 25 de junio, señala:

"La razón de la delimitación del campo material -además de ser expresión de la opción constitucional y estatutaria de un tipo de democracia, preferentemente representativa, aunque con elementos participativos- es la congruencia institucional necesaria una vez que en la ordenación general del sistema se han establecido unos equilibrios institucionales que, entre otros muchos aspectos, deben condicionar la regulación de la iniciativa legislativa".

"No quiere decirse que no se tengan en cuenta determinados preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (art. 9.2 C.E.), ni que se ignore que la participación directa en los asuntos públicos es -junto a la participación a través de representantes libremente elegidos- un derecho fundamental de los ciudadanos (art. 23.1, C.E.)".

“Lo que sucede es que en este tipo de casos entran en juego, cuando menos, tres de los principios o tópicos argumentales de la interpretación constitucional, por cuanto: a) en virtud del principio de unidad de la Constitución -proyectado en este caso al plano autonómico-, la interpretación de sus preceptos ha de hacerse del modo que ninguno de sus preceptos entre en contradicción abierta con otros; b) en virtud del principio de armonización o concordancia práctica, cuando dos o más entran en conflicto en la resolución de un caso, debe evitarse la aplicación excluyente de uno en perjuicio de otro; y c) en virtud del principio de corrección funcional, el intérprete debe cuidar de respetar el esquema de estructuras de poder y de distribución de funciones y tareas entre órganos y entre entes públicos que expresa o implícitamente, consagra la Constitución (o el Estatuto), procurando no alterarlo con motivo de casos concretos”.

Así, la Proposición de Ley de “capitalidad” en su Exposición de Motivos proclama la necesidad de “fijar en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias” una partida suficiente para compensar el sobrecoste derivado de ser capitalidad”. Dicha “partida” debe cuantificarse en base al número de habitantes y teniendo en cuenta también determinadas especificidades de cada municipio.

Por otro lado, el art. 19 de la Proposición atribuye al Consejo de la Capitalidad determinar las cuantías de las compensaciones; el art. 21 alude a la inversión en barrios; cuantificación de costes de la Policía Local; cantidades suficientes para potenciar y mejorar el transporte público y asegurar el acceso (arts. 24 y 25); se establece el compromiso de la Administración autonómica de cofinanciar las inversiones que requieren la accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación (art. 27); se fija que la propuesta de inversión en materia cultural que será remitida a la Consejería competente, teniendo que comprometerse a cofinanciar, la Administración autónoma y el Ayuntamiento capitalino, las inversiones que se requieran (art. 28). Se establece que el diagnóstico sobre la problemática social sea “vinculante” para establecer un Plan de inversiones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 29); y, finalmente, que la cuantificación económica figure en un apartado específico en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 32), con la remisión prevista del Consejo de Capitalidad, antes de la elaboración por el Gobierno de Canarias del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 16.3). Por lo que es evidente que la Proposición de Ley supone una afección importante en materia presupuestaria.

3. También la materia ordenada por la Proposición de Ley incide, al margen de su grado o entidad, en la organización institucional de la Comunidad Autónoma (art. 2.4 LILP). Así, el art. 15 de la Proposición se refiere a la composición del Consejo de Capitalidad integrándolo "el/la Presidente del Gobierno de Canarias" (art. 15.2) y el Consejo de Capitalidad, copresidido por el/la Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 15.3).

Determinar una preceptiva participación del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias en el mencionado Consejo de Capitalidad supone, finalmente, regular un aspecto institucional de la Comunidad Autónoma.

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