



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 452/2007

(Pleno)

La Laguna, a 20 de noviembre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley, de iniciativa popular sobre Medidas para la renovación de la planta alojativa turística y la contención de su crecimiento (EXP. 405/2007 PPL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento solicita Dictamen sobre una Proposición de Ley de iniciativa popular sobre Medidas para la renovación de la planta alojativa turística y la contención de su crecimiento, basando su requerimiento en el art. 5, apartado 2, de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (LILP), y en el art. 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC).

2. La solicitud de Dictamen, cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias), viene acompañada del escrito dirigido por la Comisión Promotora el 7 de octubre de 2007 a la Mesa del Parlamento de Canarias y firmado por los miembros de la misma, con expresión de su portavoz [art. 4.1.b) LILP], y del texto articulado de la Proposición de Ley con Exposición de Motivos [4.1.a) LILP].

3. No obra, sin embargo, entre la documentación recibida, ni la copia del acta de constitución en documento público de tal Comisión, ni el certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen a que se refiere el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de

---

\* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

julio, ni la certificación acreditativa de la admisión de la Proposición por la Mesa de la Cámara (art. 5.1 LILP).

4. Sobre la preceptividad del Dictamen reiteramos, dando por reproducidas, las consideraciones contenidas al respecto en los más recientes Dictámenes emitidos relativos a Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular (230/2003, de 10 de diciembre; 44, 46, 439 y 444/2006, de 9 y 14 de febrero, de 15 de diciembre y de 26 de diciembre, respectivamente; así como el 204/2007, de 8 de mayo).

5. Como se ha indicado, la solicitud de Dictamen ha sido cursada al amparo de los arts. 5.2 LILP y 137.3 RPC-2003; pero, dado que no se ha acompañado la acreditación de haberse tomado en consideración esta Proposición, no estamos ante el Dictamen preceptivo a que se refiere el citado precepto reglamentario.

Se considera, por tanto, que se trata de una petición facultativa de Dictamen, que no puede tener por finalidad el fondo de la cuestión, que habrá de ser el objeto de Dictamen preceptivo, que podría también afectar en su caso a algunas de las valoraciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley o incluso en algún precepto de la parte dispositiva. En el presente Dictamen, por el contrario, corresponde sólo determinar si concurre alguna causa de inadmisibilidad, de las previstas en los arts. 2 y 5 LILP.

Ya en nuestro Dictamen 230/2003, de 10 de diciembre, se asumía la anterior consideración, expresada en los siguientes términos:

*(...) 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) de la Ley 5/2002, 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 de la Ley 5/2002, 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.*

El presente Dictamen, consecuentemente, se emite con dicho carácter facultativo, manteniéndose por este Órgano consultivo el mismo criterio que ha sido expuesto en el Dictamen que acaba de transcribirse, doctrina que continúa en los DDCC 44, 46, 439 y 444/2006, y en el DCC 204/2007.

Por otro lado, en concordancia con lo ya expresado al respecto, y sin perjuicio de la utilización oportunamente de la fórmula prevista en el art. 56.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005 de 26 de julio, se considera además procedente que se acometa la armonización de los textos normativos en los que se ha apreciado que existen los puntos de contradicción señalados en los Dictámenes citados.

## II

1. La Ley 10/1986, reguladora de la iniciativa legislativa popular, somete el ejercicio de tal derecho a los límites en la misma impuestos. Por ello, procede examinar la posible concurrencia de las causas de exclusión e inadmisibilidad previstas en los arts. 2 y 5.3 de aquélla. En la verificación de la admisibilidad, por otro lado, como reconocimos en nuestro Dictamen 204/2007, ya citado, "estamos

ante el ejercicio de un derecho fundamental, por lo que 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”.

2. El art. 2.2 LILP excluye de la iniciativa legislativa popular las materias de naturaleza presupuestaria, tributaria o que afecten a la planificación general de la economía.

La disposición adicional de la Proposición de Ley que se analiza contempla en sus apartados 1 y 2 que “El Gobierno de Canarias, en el plazo máximo de nueve meses, establecerá un programa detallado, con dotación presupuestaria específica (...)”. Procede, en consecuencia, analizar si nos encontramos ante “materia presupuestaria” susceptible de causar la inadmisibilidad de la Proposición.

Ya desde nuestro Dictamen 4/1987 venimos manteniendo que: *“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 voluntad 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 (cabe) entender igualmente aplicable a las Proposiciones provenientes de una iniciativa popular (según se desprende del art. 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 o del Reglamento parlamentario para que sea necesario incrementar los dispositivos protectores del interés comunitario que a las mismas está confiado”.* Y continúa el mismo Dictamen considerando que: *“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".*

De acuerdo con los arts. 61.1, b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), 2.1. c) y 30.1 (redactado conforme a la Ley 2/2002) de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHPC), el Presupuesto es la autorización legislativa anual al Gobierno para que pueda efectuar gastos durante el año próximo siguiente, así como una previsión de los ingresos. El mismo carácter de autorización anual de gastos y previsión de ingresos, como "derechos y obligaciones a liquidar", se reconoce a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma por los arts. 35, 45.1, 46 y 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria, en vigor a efectos de la preparación de los de 2008, y en todo caso aplicables junto a la totalidad del resto de los de esta Ley a partir del 1 de enero de este último año.

La materia presupuestaria se ciñe exclusivamente, pues, a tal autorización de gasto o previsión de ingresos, y está contenida necesariamente en una ley de temporalidad anual. Para que una Proposición de Ley afecte a materia presupuestaria es necesario por tanto dos requisitos:

**A.** Que contenga una autorización de gasto o previsión de ingresos.

**B.** Que se dirija a modificar la autorización de gastos o previsiones de ingresos recogidas en la Ley de Presupuestos vigente, porque no hay más materia presupuestaria que la regulada anualmente en dicha Ley.

Esta disposición adicional no se dirige a modificar la Ley de Presupuestos vigente actualmente. Tampoco consiste en una autorización de gasto público ni una previsión de ingresos. Contiene simplemente un mandato al Gobierno para que elabore un programa de actuación, cuya dotación presupuestaria se aprobará en el futuro. No se está ante una Proposición de Ley que afecte a materia presupuestaria, porque no supone una modificación del plan de ingresos y gastos aprobados por la Ley de Presupuestos vigente.

Tampoco se puede interpretar que exista afección de materia tributaria cuando se propone la regulación de una materia que implique gastos en el futuro, porque no se establece tributo nuevo alguno, ni se pretende la modificación del régimen jurídico de los existentes.

3. En cuanto a si los demás preceptos de esta Proposición de Ley incurren en alguna de las causas de exclusión de los arts. 2 y 5.3 LILP, este Consejo considera que:

A. Sobre si “el texto versa sobre materias diversas” [art. 5.3.c.)], debe ante todo afirmarse que, en consonancia con la interpretación restrictiva exigible, sólo se consideraría existente tal causa de inadmisión cuando las materias que pretende regular la Proposición de Ley fueran tan diversas que no existiera entre ellas conexión sustantiva alguna. En el presente caso, no obstante, ni siquiera habrá que acudir a tal interpretación, pues se estima que la Proposición se refiere a una misma materia, la ordenación de la actividad turística, postulando la congelación del crecimiento de la capacidad alojativa mediante la prohibición de otorgar nuevas autorizaciones previas para nuevos establecimientos turísticos, así como determinadas medidas de rehabilitación urbana de determinadas zonas turísticas, y otras de fomento de la renovación edificatoria turística.

B. No cabe duda de que del literal del artículo único propuesto se deriva una restricción *sine die* de una actividad económica, sin referencia alguna a condición temporal, lo que en su momento podrá ser valorado por el Legislador; pero ello no supone una afectación a la planificación general de la economía. Desde luego, una regulación restrictiva de la iniciativa privada relativa a la construcción y apertura de nuevos establecimientos turísticos, así como medidas sobre renovación urbana, zonas turísticas y fomento de la rehabilitación edificatoria turística pueden considerarse como funciones planificadoras de carácter singular, parcial o sectorial; pero ello no significa que con su ejercicio se afecte a la planificación general de la economía, ni que ello desplace el contenido de un plan económico general preexistente.

C. Tampoco concurre la causa de incompetencia de la Comunidad Autónoma, pues según el art. 30.15 y 21 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y turismo. Además, las cuestiones que pretende regular la Proposición de Ley afectan al contenido de normas legales vigentes, dictadas sin objeción alguna al amparo de aquellos títulos estatutarios; así, a ello se refieren la Ley 7/1995, de 6 de

abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Protección de los Recursos Naturales de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo, que esta Proposición de Ley pretende reformar.

D. Resulta evidente que no se pretende la reforma del Estatuto de Autonomía; y que tampoco incide en absoluto el articulado de la Proposición de Ley en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, ni en la ordenación de la iniciativa popular, ni en el régimen electoral.

## C O N C L U S I Ó N

No se aprecian causas de inadmisibilidad que puedan afectar a la Proposición de Ley dictaminada.