



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 163/2023

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de volcanes de Canarias (EXP. 174/2023 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 3 de abril de 2023 y entrada en este Consejo en la misma fecha, solicita, al amparo del art. 142.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), y con carácter previo a su admisión a trámite, preceptivo dictamen a los efectos de determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular (LILP) en relación con la «*Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de volcanes de Canarias*» (PPL).

Ha de advertirse que la solicitud ha sido cursada fijando en el 19 de abril el *dies ad quem* para la emisión de dictamen, habiendo tenido entrada, como se ha dicho, el día 3, emitiéndose éste dentro del plazo establecido al efecto a fin de que la Mesa del Parlamento se pronuncie, conforme establece el art. 5.1 LILP, sobre la admisibilidad de la iniciativa, en los quince días previstos.

2. La solicitud de dictamen viene acompañada del escrito de fecha 29 de marzo de 2023 (RE de 31 de marzo de 2023), dirigido «a la Mesa del Parlamento de Canarias» (art. 4º.1 LILP), presentado y firmado por (...), que actúa, según manifiesta, en representación de la Comisión Promotora de la ILP, adjuntando, además del texto articulado de la proposición de ley y la preceptiva exposición de motivos [art. 4.1.a) LILP], el acta de constitución de la Comisión Promotora y su

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

designación como miembro a efectos de «portavocía» y notificaciones (art. 4.1.b LILP).

3. Debe tenerse en cuenta que desde la modificación del art. 138.3 RPC [hoy art. 142.3, en la reforma publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC), número 61, de 1 de octubre de 2019] realizada en 2015 (BOPC, número 135, de 1 de abril de 2015), cuando se trate de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular son dos los dictámenes a emitir por este Consejo Consultivo, ambos con carácter preceptivo: el primero, con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa, teniendo por objeto determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 LILP. El segundo, una vez que la PPL haya sido tomada en consideración, y se solicitará en los términos de lo dispuesto en el art. 5.2 de la referida Ley.

Como estamos ante el primero de los supuestos indicados, el parecer de este Consejo se centrará en determinar si el texto de la PPL que se somete a su consideración adolece de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 LILP, y no a las de inadmisibilidad previstas en su art. 5.3, excepto la prevista en el apartado a), que se refiere a las que tengan por objeto alguna de las materias excluidas.

No nos pronunciaremos en este Dictamen sobre la adecuación constitucional y estatutaria del texto propuesto. Y por las mismas razones, tampoco analizaremos el cumplimiento o no de los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, relativos a las firmas de los promotores y a los posibles defectos de que pueda adolecer, así como los relativos al escrito de presentación de la iniciativa.

II

El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 31, reconoce el derecho de las personas que ostenten la condición política de canarios, conforme a lo establecido en el propio Estatuto y en las leyes, a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento de Canarias -apartado c)- recogiendo en el art. 44.4, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular como expresión del derecho de participación reconocido en dicho art. 31, con remisión a su regulación por Ley del Parlamento de Canarias.

Estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental, aunque de configuración legal (art. 23 CE), normativa que la somete a distintas limitaciones y requisitos de admisión.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que *«las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos»* (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; y 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).

Al respecto, este Consejo ha reiterado que *« (...) 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 (...)»*. *«La Cámara tiene la facultad legal de decidir, en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, la posibilidad de decidir 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»* (por todos, cfr. el DCC 335/2015, de 23 de septiembre).

La institución de la iniciativa legislativa popular, como expresión del derecho fundamental de participación política, debe ser interpretada de forma extensiva, lo que implica, a su vez, que todo lo relativo a las limitaciones y a los requisitos formales de admisión debe ser considerado de manera restrictiva, pues es el Parlamento de Canarias quien, en última instancia, adopta la decisión política de que se trate; primero, tomándola o no en consideración; luego, si se toma en consideración, tramitando la PPL; y, por último y en su caso, aprobando la ley.

III

1. Señala la Exposición de Motivos de la PPL que nos ocupa:

“La experiencia de lo acontecido en la isla de la Palma ha puesto de manifiesto la necesidad de contar en Canarias con una Ley de Volcanes que establezca las medidas que habrán de adoptarse en caso de una erupción volcánica, y, en la medida de lo posible, en evitación de las consecuencias económicas y sociales de la misma. Lo excepcional de la situación -básicamente en tanto comporta la desaparición del suelo- exige una solución adecuada e igualmente excepcional que dé respuesta al

reto demográfico, sociológico, habitacional, laboral, económico y medioambiental; y que fomente el reasentamiento y permanencia de los afectados en su entorno y la recuperación económica sostenible, respetuosa con el medio ambiente y el paisaje, así como optimice las expectativas de trabajo. Esta calamidad, material y moral, tiene un componente aleatorio que, en su Estado Social, como el nuestro, no debe recaer exclusiva o principalmente en los que por infortunio les ha alcanzado. Durante los meses de la erupción ha quedado de manifiesto que la sociedad española quiere que desde los poderes públicos se ofrezca una solución solidaria que permita a quienes han resultado afectados por las consecuencias del Volcán puedan recuperar su vida y su actividad en condiciones similares a las que tenían con especial atención a la vivienda y el empleo. Debe tenerse en cuenta que son diferentes las circunstancias de edad, género, familiares, laborales o sociales, de los afectados, como lo son sus expectativas, por se propone una solución flexible que les permita con autonomía rehacer sus vidas. A este requerimiento social en institucional responde la presente disposición legal.”

En este sentido, advierte la Exposición de Motivos de la PPL:

“La comisión de Estudio “ Sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción de la isla de La Palma” aprobó por unanimidad en la sesión plenaria de 20 de diciembre de 2022 un dictamen que contiene, entre otras, conclusiones como que los procedimientos administrativos han de adaptarse a las personas y su variadas circunstancias y no estar a los procedimientos preexistentes, que debe elaborarse un plan de recuperación y transformación de la isla con objetivos y acciones claras y realistas incorporando un financiación adecuada y con un modelo de gobernanza que cuente con la participación y el compromiso de las administraciones (sic: públicas). Dicho dictamen en su punto 11 establece que “dada la singularidad que presentan los procesos eruptivos consideramos necesario elaborar una ley que de respuesta a este tipo de catástrofes naturales, dado que con la normativa actual no se da respuesta ni en tiempo ni en forma”. Esta Proposición de Ley responde a esa necesidad, detectada por el propio Parlamento de Canarias de dotar a Canarias de una Ley específica que atienda las características específicas de una erupción volcánica y sus consecuencias. Una ley planteada desde las propias personas afectadas que dé respuesta a sus necesidades y, en la medida de los posible, permita que Canarias se prepare para futuras, posibles nuevas erupciones volcánicas.”

Atendiendo a la finalidad antedicha, la PPL viene a establecer las normas dirigidas al fin que se pretende, a lo largo de treinta y un artículos, tres disposiciones adicionales y una derogatoria, a lo largo de los cuales, como también señala la propia Exposición de Motivos, *"atendiendo a las competencias de las respectivas administraciones presentes en la Comunidad Autónoma Canaria, se prevén medidas en materia de urbanismo, vivienda, fiscalidad o economía. Pero tal y como la experiencia nos ha enseñado tras lo acontecido en la isla de la Palma, la recuperación económica de la zona afectada y de la isla en general, requiere de medidas de acompañamiento en materia educativa, social o laboral, e incluso sanitarias, dado el enorme impacto sobre la salud y el bienestar de las personas afectadas por la erupción y la destrucción total de su modo de vida."*

Así las cosas, la PPL dedica el art. 1 a la determinación de su objeto y ámbito de aplicación:

«1. El objeto de esta norma es establecer las medidas precisas para la reconstrucción y recuperación social, económica y ambiental del espacio territorial afectado por la erupción y las coladas de lava de un volcán en el ámbito territorial afectado, y, dado su impacto sobre la sociedad y la economía insulares, de la isla en su conjunto.

2. En particular, la recuperación y reconstrucción tiene como objeto principal que los afectados puedan volver a instalarse en un inmueble residencial, comercial, industrial o turístico en el mismo lugar en el que se encontraban, en caso de no ser posible, en el mismo municipio en el que tenían el inmueble perdido o, en su caso, en los municipios más cercanos, o, de no ser posible, en cualquiera de los municipios de la isla, y reanudar su vida y sus actividades personales, sociales y económicas, e, igualmente, incentivar la recuperación de la isla afectada con una serie de medidas económicas, sociales y tributarias. Asimismo, la recuperación de las explotaciones agrícolas o ganaderas bajo los mismos principios de cercanía».

2. Los límites impuestos al ejercicio de la iniciativa legislativa popular se concretan, en lo que aquí interesa, en la posible concurrencia de las causas de exclusión previstas en el art. 2 LILP, a las que a su vez se refiere el apartado 3 del art. 5 LILP como la primera de las causas de inadmisibilidad de la iniciativa legislativa popular:

«Serán causas de inadmisibilidad de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular las siguientes:

a) *Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el art. 2 de esta Ley».*

Centrada así la cuestión en torno al art. 2 LILP este precepto contine las siguientes causas de exclusión:

«Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía.

2. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica.

3. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.

4. Las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

5. La iniciativa legislativa popular.

6. El régimen electoral».

3. Con relación a estas causas de exclusión, debemos efectuar las siguientes consideraciones:

A. Materias que no sean de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía (art. 2.1 LILP).

1. La PPL prevé, en primer término, una serie de medidas de restitución de las propiedades afectadas por la erupción volcánica de La Palma y de reconstrucción de las zonas afectadas para la recuperación económica de la isla.

Tales medidas habrían de encontrar su encaje en la competencia exclusiva que ostenta Canarias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda recogidas en el EAC (arts. 143, 156 y 158).

Sobre tales competencias ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones este Consejo Consultivo, justamente también, a raíz de los diferentes Decretos-leyes dictados para adoptar medidas urgentes tras la erupción volcánica de la isla de La Palma. Así, en el Dictamen 53/2022, de 10 de febrero, señalábamos:

« (...) Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad

Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1. 8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)». Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.

(...)

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla».

Así, pues, con carácter general, la Comunidad Autónoma dispone de la competencia requerida para la adopción de las medidas contempladas por el PPL; sin perjuicio de que en su ejercicio esté obligada a observar los límites constitucionales reconocidos a favor del Estado por la Norma Fundamental (art. 149.1); y, en los términos que venimos recordando de manera reiterada.

Señaladamente, es lo que sucede en relación con el régimen de la valoración de los daños causados sobre los bienes perdidos o gravemente dañados a causa de alguna erupción volcánica (arts. 6, 10.4 y 6, y preceptos concordantes). Al Estado le corresponde establecer las reglas a las que se sujeta la valoración de los derechos y bienes susceptibles de ser expropiados (art. 149.1.18º de la Constitución) en tanto que parte componente del contenido esencial del derecho de la propiedad. Y, asimismo, la valoración de tales bienes y derechos, a efectos urbanísticos también es competencia de carácter estatal (art. 149.1.1º, en relación con el art. 33 de la Constitución).

No se concretan a qué efectos se establecen los criterios de valoración previstos en los preceptos antedichos de la PPL. Algún pasaje de la Exposición de Motivos (apartado III) apunta a su incidencia sobre el contenido del derecho de propiedad, lo que entraría en colisión con las competencias estatales asimismo antes mencionadas. Así que, al menos, deben ser precisados los efectos a los que la PPL contempla las previsiones incorporadas a su articulado, dejando a salvo en todo caso la competencia estatal para la determinación de las reglas y criterios de las valoraciones a efectos urbanísticos y expropiatorios.

2. La PPL contempla a continuación una serie de medidas en materia de agricultura, ganadería y pesca (Cap. 3); industria (Cap. 4); turismo (Cap. 5); sanidad (Cap. 6); en materia económica y laboral (Cap. 7); educación, patrimonio y cultura

(Cap. 8), acción social y vivienda (Cap. 8 -sic: Cap. 9); y medidas de recuperación medioambiental (Cap. 9 -sic: Cap. 10-).

El EAC otorga a la Comunidad Autónoma competencia para la adopción de tales medidas, atendiendo a que se trata de sectores de la actividad o de materias sobre las que dicha Comunidad Autónoma ostenta competencias en virtud de la norma estatutaria, y a que en su conjunto consisten tales medidas en el otorgamiento de ayudas y subvenciones a través del ejercicio de la potestad planificadora.

Ya señalábamos en nuestro Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, citado a su vez en el Dictamen 232/2022, de 13 de junio, en relación con el Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, de modificación del Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma:

“ (...) las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia.

Al respecto, cabe señalar, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que: “La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad

genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...)”.

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones y por parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

“Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la

coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o

deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”».

Reconocida la competencia autonómica en los términos expresados, ha de señalarse no obstante que, si bien la PPL es suficientemente precisa en la determinación del círculo de las personas susceptibles de ser beneficiarias de tales ayudas (art. 2), no resulta en cambio tan diáfana en las Administraciones a las que se imponen las consiguientes obligaciones.

Debe partirse de la base, por tanto, de que a la Comunidad Autónoma le cabe disponer, en principio, sobre el haz de competencias de que dispone, pero no sobre las que le resulten ajenas, a falta de que pudiera llegar a esgrimir algún título específico que, llegado el caso, pudiera invocar.

3. La PPL establece después una serie de medidas tributarias y sociales (sic: en realidad son fiscales) para la reactivación de la isla de La Palma (Cap. 10 -sic: Cap. 11-), cuando la regulación hasta este Capítulo parece tener una pretensión de carácter más general aplicable a toda isla afectada por alguna erupción volcánica.

También la Comunidad Autónoma dispone de competencias sobre el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el impuesto general indirecto canario. Respecto de las exenciones previstas sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto General Indirecto Canario, como, por ejemplo, manifestamos en el Dictamen 76/2022, de 24 de febrero:

“En primer lugar, las medidas articuladas en materia de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias (...) encuentran su fundamento en las siguientes previsiones normativas:

- Art. 157 de la Constitución Española.

- Art. 186.2 («Gestión de tributos») del Estatuto de Autonomía de Canarias y Disposición adicional primera del texto estatutario («Tributos cedidos»).

- Arts. 48 y 49 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- Arts. 17, letra c) y 19, apartado dos, letras c) y d) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

- Art. 2 de la Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

La cuestión relativa a la delimitación competencial en materia de tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido objeto de análisis recientemente por parte de este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 60/2021, de 17 de febrero y 502/2021, de 19 de octubre emitidos en relación con los Decretos-leyes 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptaban medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias, y Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, ya mencionado, respectivamente, y a los que nos remitimos a efectos de no ser reiterativos."

Sobre los impuestos locales a los que pretenden asimismo extenderse los beneficios fiscales, sin embargo, deben tenerse presentes las previsiones sobre la materia establecidas por la normativa sobre haciendas locales, que es de carácter estatal: Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Así, pues, la competencia en esta materia (la regulación de las haciendas locales) le corresponde al Estado.

En relación con esta cuestión relativa al art. 27 PPL, en cualquier caso, resulta innecesario extenderse más, porque habrá de estarse en todo caso a lo que más adelante se dirá en este Dictamen al analizar la causa de exclusión de las iniciativas legislativas populares prevista en el art. 2.2 LILP. Unas consideraciones que, por lo demás, afectarán también, y en los mismos términos, al art. 26 PPL.

4. En siguiente Cap. 11 (sic: 12) se contemplan medidas de diverso signo.

La primera de ellas posee marcado carácter tributario, por lo que debiera figurar en el capítulo anterior. En todo caso, y sin entrar a prejuzgar sobre su contenido concreto, debe señalarse que se trata de una renuncia (condonación) al cobro de tributos propios.

La segunda consiste en la imposición con carácter obligatorio de un contrato de seguro de hogar para todas las zonas de riesgo volcánico en Canarias. Con la indeterminación con la que se contempla, en todo caso, plantea relevantes problemas en punto a la concreción del régimen jurídico que pudiera resultar de su imposición obligatoria.

La tercera ordena a todas las Administraciones Públicas Canarias la adopción de medidas de agilización y simplificación administrativa en los diez años siguientes a la erupción para la recuperación de los bienes y de las actividades afectados. Previsión que, del mismo modo que la anterior, requiere ser objeto de mayor precisión, para poder identificar el fundamento sobre el que habría de descansar el ejercicio de esta competencia autonómica.

En fin, la última de ellas, medidas en materia constructiva y de sostenibilidad, adolece de la misma falta de concreción que las anteriores.

5. Finalmente, la disposición adicional segunda de la PPL prevé la creación del Consorcio para la Recuperación de la isla de La Palma.

Ciertamente, a la Comunidad Autónoma le cabe invocar su competencia en materia de organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias contemplada en el art. 104 EAC, que establece:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.”

Ahora bien, ha de observarse que el consorcio se crea con carácter obligatorio y del mismo habrán de formar parte la Administración General del Estado, el Gobierno de Canarias, el Cabildo Insular y los Ayuntamientos afectados (Fuencaliente, aparte de los otros tres integrantes del Valle de Aridane) así como representantes de los afectados y del resto de Ayuntamientos de la isla.

Ha de entenderse que formarán parte de dicho Organismo este conjunto de personas y entidades si así lo deciden, porque en otro caso se rebasa el ámbito de la autoorganización administrativa al que se circunscribe el ejercicio de la competencia autonómica (art. 104 EAC). Podrán formar parte, por tanto, del Consorcio, lo cual es congruente con el derecho a adherirse que a continuación se reconoce con vistas a su ejercicio en el plazo de un mes.

6. Por todo lo expuesto, se constata que la PPL que nos ocupa no excede con carácter general de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que se ha indicado puntualmente en relación con el régimen de valoración de los bienes afectados por erupciones volcánicas y con la creación de la figura del

consorcio interadministrativo respecto de las demás Administraciones que pudieran integrarla junto a la de la propia Comunidad Autónoma.

Y sin perjuicio también del análisis preciso y puntual que corresponda realizar en torno a cada una de sus disposiciones, en un posterior dictamen que con carácter preceptivo este Consejo Consultivo esté emplazado a emitir en el curso de la ulterior tramitación de esta iniciativa legislativa, en caso de que llegara a recabarse.

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

1. La PPL contiene numerosas referencias a medidas de promoción y fomento de toda clase de actividades concernientes al ámbito material de que se trata en aras de la recuperación y reactivación de la isla de la Palma, así como, en general, de cualquier isla afectada por una erupción volcánica en el futuro. Ningún reproche cabe hacer desde este punto de vista, en conexión con la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 2.2 LILP.

Este Consejo Consultivo ha manifestado en varias ocasiones respecto de estas limitaciones, entre otros, en el Dictamen 194/2015, de 18 de mayo, que las mismas deben ser entendidas de forma restrictiva. A este respecto se señalaba que *«La limitación de naturaleza presupuestaria concurre cuando la iniciativa se proyecta respecto de la “especial previsión de ingresos y gastos, con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad”. Cualquier medida de gestión pública tiene al menos efecto reflejo presupuestario, por lo que debe concluirse que si las normas propuestas no tienen un nivel formal de concreción presupuestaria no es aplicable esta causa de inadmisión»*.

El art. 11, que regula los derechos de recuperación de las explotaciones, prevé la implantación por el Gobierno de Canarias de un plan de ayudas a la recuperación de los cultivos y explotaciones ganaderas afectadas, así como del sector pesquero, del mismo modo que lo prevé el art. 12.2, relativo a las medidas de recuperación en materia de industria, para las industrias afectadas por la erupción volcánica, y como también lo hace el art. 13.2 respecto de los afectados en su actividad turística.

Asimismo, el art. 14, rubricado *“Incentivos a la inversión turística”*, preceptúa:

“El Gobierno de Canarias pondrá en marcha un plan de incentivos a la inversión turística, tanto pública como privada, que incluirá medidas destinadas a la construcción de infraestructuras de alojamiento, de creación de producto turístico o

de servicios asociados al sector turístico. Se incluirán asimismo medidas en materia de apoyo a la hostelería y la gastronomía de la isla, así como al sector de transporte asociado al sector turístico, especialmente al sector del taxi.”

El art. 15, sobre “medidas sanitarias”, prevé la implantación por el Gobierno de un plan de salud con medidas de refuerzo de las infraestructuras sanitarias.

Por su parte, el art. 16 preceptúa:

“El Gobierno de Canarias, en colaboración con el Cabildo y los ayuntamientos de los municipios afectados, pondrá en marcha un plan de medidas de apoyo a las empresas y autónomos afectados por la erupción volcánica y, en general, de la isla afectada por la erupción.”

Igualmente, en el art. 18, para el ámbito educativo, prevé que el Gobierno de Canarias establezca un plan de infraestructuras, así como en el art. 19 se prevé que el Gobierno, en conjunto con el Cabildo y los ayuntamientos de los municipios afectados ponga en marcha medidas de recuperación patrimonial y cultural.

El art. 22, relativo a medidas en materia de vivienda, contempla no solo el acceso a viviendas provisionales mientras dure el proceso de recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas, sino también ayudas al alquiler para los afectados.

Además, la disposición adicional tercera de la PPL, rubricada “Impacto en haciendas locales”, establece:

“La merma de recaudación de las Corporaciones locales, provocada por las bonificaciones establecidas en esta Ley respecto de los impuestos locales, será compensada por parte del Gobierno de Canarias, sin menoscabar los fondos destinados a la reconstrucción y recuperación.”

Es cierto que estos preceptos contienen medidas de gestión pública con reflejo presupuestario, sin embargo, también es cierto que carecen de un nivel formal de concreción presupuestaria para ser susceptibles de reproche por sí solos, como se señala en los Dictámenes de este Consejo Consultivo anteriormente referidos.

2. Respecto de la materia tributaria, la PPL dedica su capítulo 10 a “Medidas fiscales y sociales para la reactivación de la isla de La Palma”, como ya se ha señalado. En el mismo se establecen medidas en materia tributaria. Además, en el Capítulo 11, rubricado “Otras medidas”, se establece la condonación de deudas.

En este punto, procede señalar que las medidas tributarias adoptadas en la PPL introducen cambios sustanciales en la ordenación de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, al crear exenciones a los impuestos en ella regulados, así como la previsión de condonación de deudas tributarias, adoptando tales medidas incluso *“pro futuro”*, ya que no solo ampara tales medidas para la erupción volcánica de La Palma, respecto de la que muchas de ellas ya se recogen a lo largo de los Decretos-leyes dictados a tal efecto, sino que se establecen con carácter general para casos de eventuales futuras erupciones volcánicas.

Por ello, respecto de esta ordenación cabe entender que concurre causa de inadmisibilidad en la medida en que se regulan en la PPL materias de naturaleza tributaria [art. 2.2 LILP].

C. Resto de materias del art. 2 LILP.

Las materias excluidas por los arts. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2.6 LILP (régimen electoral) no forman parte de la regulación propuesta en el texto de la PPL. No pueden, por lo tanto, considerarse como causa de exclusión de la iniciativa legislativa sometida a nuestra consideración.

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

1. La Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de Volcanes de Canarias no incurre, con carácter general, en las causas de exclusión establecidas por el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular.

2. No obstante, incurren en la causa establecida en el art. 2.2 LILP las medidas tributarias contempladas en sus arts. 26 a 28, al incluir en la Proposición de Ley materias de naturaleza tributaria (art. 2.2 LILP).

3. Y, asimismo, las previsiones referidas al régimen de valoración de los bienes afectados por la erupción (art. 6 PPL, así como art. 10.4 y 6 y demás concordantes), a la regulación de los impuestos locales (art. 27) y a la creación de un consorcio (disposición adicional segunda), deben ajustarse en el sentido expuesto en este Dictamen (Fundamento III.3.A., 1,3 y 5), a fin de no extralimitarse en el ejercicio de las competencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma (art. 2.1 LILP).