



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 274/2011

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular en relación con Préstamos o Hipotecas sobre Bienes Inmuebles (EXP. 203/2011 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Se emite el presente Dictamen solicitado por el Presidente de la Cámara legislativa autonómica mediante escrito de fecha 28 de marzo de 2011, con base en lo establecido en el artículo 5, apartado 2, de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (LILP) y en el artículo 141.3 del vigente Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC).

El Dictamen se recaba en relación con la Proposición de Ley de Iniciativa Popular respecto a Préstamos o Hipotecas sobre Bienes Inmuebles. No obstante, en el escrito de solicitud se solicita expresamente el pronunciamiento del Consejo Consultivo sobre la concreta cuestión de si los integrantes de la Comisión Promotora que, según la LILP (art. 4.1.b), ha de existir en esta clase de iniciativa legislativa deben gozar de la condición política de canarios, habida cuenta que los miembros de la actuante residen fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y también sobre si el objeto de la Proposición de Ley versa sobre una materia excluida de este tipo de iniciativa, previsto en el art. 2 LILP, teniendo que suponerse en conexión con lo establecido en el art. 5.3.a) de dicha Ley.

Esto es, sin perjuicio de lo que luego se recordará sobre la preceptividad o no de la solicitud de Dictamen en este supuesto, parece que, no habiendo sido esta Proposición tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, ni admitida a

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

trámite antes por la Mesa de ésta, lo relevante para el órgano solicitante es, precisamente, la decisión sobre la admisión de tal Proposición de iniciativa legislativa popular.

En este sentido, ha de advertirse que no consta en el expediente remitido a este Organismo junto a la solicitud de Dictamen copia del acta de constitución de la Comisión Promotora, ni tampoco certificación del Acuerdo de solicitud de Dictamen en su caso procedente (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo) ni, justamente, la antedicha toma en consideración.

En todo caso, la solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario (artículo 20.1 LCCC) y viene acompañada del escrito dirigido el 28 de febrero de 2011 por la Comisión Promotora, suscribiéndolo sus miembros, a la Mesa, adjuntando el texto articulado de la Proposición de Ley y la Exposición de Motivos de ésta, la relación de los componentes de dicha Comisión Promotora, con expresión de sus datos personales y señalando el miembro designado a efectos de notificación (art. 4.1. *a* y *b* LILP).

II

1. Este Consejo Consultivo se ha pronunciado con anterioridad sobre la preceptividad de las consultas en relación con las Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular (cfr. Dictámenes 230/2003; 44, 46, 439 y 444/2006; 204 y 452/2007; 409, 510 y 754/2010).

Como se expone en los Dictámenes citados, en principio la regulación aplicable contempla que se recabe preceptivamente Dictamen sobre Proposiciones de Ley, en general y, por tanto, incluidas las resultantes del ejercicio de la iniciativa legislativa popular (art. 11.1.A.c LCCC), pero dicha regulación dispone también que la formulación de la solicitud se produzca después de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara de la Proposición de que se trate, tras ser obviamente admitida a trámite por la Mesa.

En concordancia con esta regulación legal, similares previsiones se contemplan en el art. 141.2 y 141.3 RPC, en éste con específica referencia a las Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular, aludiéndose tanto a la toma en consideración de las mismas, como a su anterior admisión a trámite.

Consecuentemente, se considera que, en todo caso y sin necesidad de dilucidar la correcta interpretación del art. 5.1 y 2 LILP, esta ordenación determina en todo caso y definitivamente el momento en que ha de recabarse el “preceptivo” Dictamen

de este Organismo sobre la correspondiente Proposición de Ley, incluso si es de iniciativa legislativa popular.

Por lo demás, se observa que, en esta cuestión, ha de prevalecer la regulación de la función consultiva establecida específicamente en la Ley del Consejo Consultivo, de carácter institucional, incluyendo los supuestos de preceptividad del Dictamen y el momento en que ha de formularse la correspondiente solicitud. Lo que, por otro lado y como resulta procedente institucionalmente y congruente normativamente, viene confirmado por la vigente regulación al respecto del RPC, como se dijo.

En definitiva, a la luz de la normativa aplicable resulta que, adoptada por la Mesa su decisión de admitir la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de que se trate, continuará su tramitación hasta el trámite de toma en consideración por el Pleno, de manera que dicha Mesa habrá de recabar el Dictamen sólo si el Pleno acuerda hacerlo.

2. Consiguientemente, aun cuando el escrito de solicitud del Dictamen menciona para justificarla los arts. 5.2 LILP y 141.3 RPC, olvidando por cierto el correspondiente de la LCCC, estas previsiones no son aplicables al no constar, ni haber sido publicada, la toma en consideración de la Proposición de Ley de referencia, sin tampoco remitirse Acuerdo de la Mesa de solicitar dicho Dictamen o de haber admitido a trámite aquélla.

Debe entonces colegirse que estamos ante una solicitud facultativa de Dictamen que remite el Presidente del Parlamento por propia iniciativa, sin necesidad de Acuerdo de la Mesa, que no puede sustituir al Dictamen preceptivo sobre el texto y, en su caso, tramitación de la Proposición de Ley, ni adelantar el momento legal y reglamentario de su remisión, especialmente cuando puede que no se produzca nunca por lo expuesto.

Por tanto, se entiende referida la solicitud a la admisión a trámite y el Dictamen se pronunciará consecuentemente sobre la misma, emitiéndose con carácter facultativo y sin perjuicio del que habrá de recabarse de ser admitida a trámite y tomada en consideración tal Proposición de Ley. Circunstancia que, además y según se advirtió, viene corroborada por las concretas peticiones de pronunciamiento de este Organismo que se contienen en el escrito de solicitud.

III

1. El ejercicio de la iniciativa legislativa popular está sometido a los límites establecidos en su Ley reguladora, particularmente en relación con la admisibilidad de la correspondiente Proposición de Ley. Por consiguiente y de acuerdo con lo antes señalado, ha de analizarse la posible concurrencia de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 LILP, con particular referencia a los apartados a) y b) de este precepto, que se conectan con el art. 2, el primero, y los arts. 3 y 4, el segundo.

En este sentido y como también ha sostenido reiteradamente este Organismo, la iniciativa legislativa popular es una manifestación del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos (arts. 23.1 y 87.3 de la Constitución, CE), por lo que las limitaciones a su ejercicio, necesariamente establecidas legalmente, como es el caso, no sólo han de respetar su contenido esencial, sino que han de interpretarse restrictivamente en su inteligencia y, por ende, posible aplicación, especialmente cuando conciernen a requisitos formales de la iniciativa y a la admisión de la resultante Proposición de Ley.

2. Con estos presupuestos, ha de convenirse que, analizada la iniciativa legislativa ejercida y visto el contenido de la Proposición de Ley presentada por la Comisión Promotora en el Parlamento autonómico, dicha Proposición incurre en causa de inadmisibilidad, tanto la prevista en el apartado a) del art. 5.1 LILP, como la dispuesta en su apartado b).

- En primer lugar, la Proposición no puede tener por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular por el art. 2 LILP; es decir, la normativa contenida en su texto articulado, en su conjunto o esencialidad en todo caso, no puede regular una o varias de tales materias.

Y, en el presente caso, todas las previsiones de la Proposición, y su entera ordenación contemplada singularmente y de forma conjunta, pretenden primaria y esencialmente disciplinar el régimen de hipotecas y, subsiguientemente, el de los bienes inmuebles; materias que se integran con toda naturalidad en el concepto de legislación civil, sobre la que la Comunidad Autónoma carece de competencia, desde luego normativa, al estar reservada plenamente al Estado (arts. 2.1 LILP, en relación con los arts. 30 a 32 del Estatuto de Autonomía, EAC, y 149.1, 8ª CE).

A mayor abundamiento, si la cuestión se contemplara desde una perspectiva de ejercicio de derechos por los ciudadanos, en este caso en relación con la propiedad y con carácter o contenido económico, vista la motivación al respecto manifestada por

los promotores, es claro que tampoco tiene la Comunidad Autónoma competencia para establecer una regulación con pretensión de aplicabilidad fuera del ámbito autonómico y respecto a sujetos con capacidad de actuación, en el asunto regulado, a nivel estatal (arts. 149.1.1ª, 6ª, 11ª y 12ª CE).

- Y, en el segundo, se deben haber cumplido los requisitos previstos en los citados arts. 3 y 4 LILP; lo que no ocurre aquí, no siendo el defecto producido, por su carácter esencial, subsanable, aunque su comisión no suponga incumplimiento directo de la regulación a respetar.

Así, el procedimiento para ejercer la iniciativa legislativa popular se iniciará con la presentación, ante la Mesa del Parlamento y a través de su Secretaría General, de un escrito que, entre otras cosas, contendrá la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de dicha iniciativa, con sus datos personales y designación de miembro a efectos de notificación (art. 4 LILP).

Pues bien, a la vista de lo previsto en los apartados 1.a) y 2 del precepto antes citado, es obligado que todos los componentes de la Comisión Promotora, tanto como los ciudadanos eventualmente signatarios de la Proposición de Ley en cuestión, puedan ejercer el derecho fundamental de iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo previsto en el art. 1 LILP; pero debiendo acreditarse esta circunstancia, por obvias razones, antes de que se produzca la firma de aquéllos en el número legalmente fijado como mínimo (arts. 3 y 6 a 10 LILP). Esto es, han de ser ciudadanos mayores de edad, inscritos en el censo electoral y que gocen de la condición política de canarios.

Y, dando por cumplidos los dos primeros requisitos antes mencionados, el tercero resulta claramente incumplido en este supuesto, a la luz de lo establecido en el art. 4.1 EAC, según el cual gozan de la condición política de canarios, a los efectos de las previsiones estatutarias y, por ende, de las normativas establecidas con base en ellas, los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes estatales, tengan vecindad administrativa en cualquier municipio de Canarias.

Por tanto, no teniendo los miembros de la Comisión Promotora que figuran en el Anexo correspondiente de la Proposición de Ley, todos ellos por lo demás, vecindad administrativa en Canarias, según se deduce de los datos que se han de facilitar por la propia Comisión, no tienen la condición política de canarios. En consecuencia, no pueden ejercer, en la Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa popular para presentar esta Proposición al Parlamento de Canarias, ni tampoco, congruentemente

con ello, para realizar las actuaciones de tramitación de la misma contemplados en la LILP.

En definitiva, no se cumplen, ni se pueden objetivamente cumplir, los requisitos exigidos en los arts. 3 y 4.1.b) LILP.

C O N C L U S I Ó N

En los términos del presente Dictamen, emitido de acuerdo con lo expresado en su Fundamento II, procede que la Mesa del Parlamento de Canarias acuerde la inadmisión a trámite de la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de referencia al incurrir en las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3.a) y b) LILP.