PARLAMENTO DE GALICIA

INFORME SOBRE A PROPOSICIÓN DE LEI DE INICIATIVA LEXISLATIVA POPULAR DE MODIFICACIÓN DA LEI 8/2012, DE 29 DE XUÑO, DE VIVENDA DE GALICIA

Consulta

Requíreselles aos Servizos Xurídicos para que emitan informe verbo de se a Proposición de lei de iniciativa lexislativa popular de modificación da Lei 8/2012, de 29 de xuño, de vivenda de Galicia (doc. R.E. núm. 21034, do 1 de outubro de 2014) cumpre os requisitos materiais e formais legalmente esixidos para ser admitida a trámite e, en concreto, no disposto na Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia.

Fundamentos de dereito

1. Normativa xeral

A iniciativa lexislativa popular forma parte do dereito fundamental da cidadanía a participar directamente nos asuntos públicos (artigo 23.1 da Constitución), cuxo exercicio desenvolve a Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia, en cumprimento do establecido no artigo 13.1 do Estatuto de Autonomía de Galicia. En concreto, o seu artigo 1 faculta ás cidadás e aos cidadáns maiores de idade que gocen da condición política de galegas ou galegos e que se atopen inscritos no censo electoral para exercer a iniciativa lexislativa popular en materias non expresamente excluídas pola lei e de acordo co procedemento establecido nela.

Entre os requisitos persoais, para ter a capacidade necesaria para exercer a iniciativa lexislativa, son imprescindibles a proba da maioría de idade, a condición política de galega/o e a inscrición no censo electoral de calquera das circunscricións electorais de Galicia. Asemade, os artigos 4.c) e 5 da Lei establecen que os membros da comisión promotora, integrada por un mínimo de dez persoas, terán que reunir a condición de electoras ou electores e non estar incursos nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidades aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia.

De acordo co disposto nos artigos 3 e 6 quedan excluídas dunha iniciativa lexislativa popular as materias non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma, as de desenvolvemento básico do estatuto de Autonomía de Galicia e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación unha maioría cualificada, así como as de natureza orzamentaria e tributaria. Ademais requírese a inexistencia previa doutra iniciativa lexislativa en trámite sobre o mesmo obxecto.

O artigo 4 da Lei establece o procedemento a seguir para a presentación da iniciativa lexislativa popular no Rexistro do Parlamento de Galicia sinalando que, o escrito dirixido á Mesa, conterá o texto articulado da proposición de lei, precedido dunha exposición de

motivos, e dunha exposición das razóns que aconsellen a aprobación polo Parlamento de Galicia da correspondente proposición de lei.

Por outro lado, as funcións cualificadoras da Mesa da Cámara suxéitanse ao réxime xeral, efectuando un control de legalidade en función do canon estritamente normativo, e non político nin de oportunidade. Nestes termos pronunciouse o Tribunal Constitucional nos autos 428/1989 (fundamento xurídico 3) e 140/1992 (fundamento xurídico 3) e na Sentenza 76/1994 (fundamento xurídico 2).

2. Exame do escrito núm. 21034 polo que se formaliza a iniciativa lexislativa popular

A presentación deste escrito inicia un procedemento parlamentario regrado correspondéndolle á Mesa da Cámara realizar o control de legalidade formal da documentación achegada e, en concreto, a declaración de admisión ou non a trámite da iniciativa lexislativa formulada, polos motivos taxados regulados nas letras a) a d) do artigo 6 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, a cuxo exame procedemos a continuación:

2.1. Materias excluídas.

O artigo 3 da Lei de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia exclúe da dita iniciativa as materias seguintes:

- As non atribuídas á competencia da Comunidade Autónoma de Galicia.
- As de desenvolvemento básico do Estatuto de Autonomía e as que, en todo caso, requiran para a súa aprobación o voto favorable dunha maioría cualificada.
-As de natureza orzamentaria e tributaria.

Entre as razóns aducidas para xustificar a proposición de lei están as seguintes: contribuír a garantir en Galicia o dereito constitucional a gozar dunha vivenda digna e fomentar a accesibilidade universal a unha vivenda habitable así como implantar as condicións, medidas e procedementos que permitan encher plenamente de contido o dereito aio goce dunha vivenda digna para toda a cidadanía galega.

O texto da proposición de lei, logo dunha exposición de motivos, articúlase en tres artigos: o artigo 1 modifica o artigo 3 da Lei 8/2012 no senso de prever a creación dun Rexistro galego de vivendas baleiras e deshabitadas. O artigo 2 modifica o artigo 52 da Lei 8/2012 para posibilitar a expropiación de vivendas a bancos, filiais inmobiliarias e outras persoas xurídicas que posúan vivendas de persoas físicas que estean en proceso de execución ou embargadas por mor dunha situación sobrevida. E o artigo 3 engádelle á dita lei unha disposición adicional oitava co propósito de paralizar os desafiuzamentos e posibilitar opcionalmente a dación en pagamento.

Tendo en conta que a Lei reguladora da iniciativa lexislativa popular exclúe dela as materias que non sexan competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, debemos facer unha análise do seu contido tendo en conta o sistema de distribución competencial vixente e a xurisprudencia do Tribunal Constitucional.

O artigo 1 incide sobre a materia de vivenda sobre a que a Comunidade Autónoma de Galicia ten competencia exclusiva (art. 27.3 EAG) xa que regula un aspecto instrumental da competencia como é a previsión de creación dun rexistro de vivendas baleiras e deshabitadas coa finalidade de facilitar o acceso ao aluguer de vivenda, sen establecer unha regulación completa.

O artigo 2 posibilita a expropiación de vivendas a bancos, filiais inmobiliarias e outras persoas xurídicas que posúan vivendas de persoas físicas que estean en proceso de execución ou embargadas por mor dunha situación sobrevida e que será ofertada en réxime de protección social ou de aluguer social aos titulares habituais afectados por decisións xudiciais de lanzamento. A acción expropiatoria implicaría a perda polo propietario da posesión da vivenda expropiada mediante a imposición dunha situación pasiva ou a apropiación da titularidade dalgún dereito. A resolución que lle dea inicio ao procedemento expropiatorio comunicarase ao órgano xudicial que esta a coñecer do procedemento de execución hipotecaria en curso. Esta medida tomada formalmente desde un ámbito competencial autonómico como o referido á vivenda podería, sen embargo, afectar ao contido esencial do dereito de propiedade privada xa que prevé a privación temporal dalgunha das facultades que integran ese contido como son o uso e goce. Consecuentemente, podería incidir tamén nas condicións básicas que garanten a igualdade no exercicio do dereito constitucional de propiedade, cuxa determinación correspóndelle ao Estado (art. 149.1.1. CE e SSTC 61/1997 e 37/2002) e na propia regulación do dereito de propiedade, figura xurídica que se encadra na lexislación civil, materia de competencia exclusiva do Estado (art. 149.1.8.º CE). Así mesmo, podería incidir na lexislación procesual sobre a que tamén o Estado ten competencia exclusiva dado que afectaría a un procedemento de execución hipotecaria en curso, a non ser que este suposto específico poida entenderse como unha especialidade procesual derivada do dereito substantivo galego (artigos 149.1.6.º da CE e 27. 5 do EAG e STC 127/1999), e ás bases reguladoras das entidades de crédito polo efecto que as medidas expropiatorias produciría na súa estrutura económica e financeira (artigo 149.1.11.º CE).

Feita a anterior advertencia, se ben é certo que resulta dubidoso que os citados extremos poidan ser regulados pola Comunidade Autónoma de Galicia sen ningún risco de afectación da competencia estatal, non o é menos que estando en xogo do dereito constitucional de participación directa nos asuntos públicos mediante unha proposición de lei de iniciativa lexislativa popular (artigo 23.1 da CE e ATC 428/1989), debe facilitarse o seu exercicio.

Igualmente, tanto no citado artigo como no 3 da proposición de lei establécese a posibilidade de extinción da débeda hipotecaria mediante a entrega ou dación en pagamento do ben inmoble hipotecado se así o deciden as persoas afectadas. Esa entrega é un acto por virtude do cal o debedor lle transmite ao acredor bens da súa propiedade para que este os aplique ao pagamento do seu crédito (SSTS 7-10-1992, 27-2-1993, entre outras). Esta figura xurídica, non expresamente contemplada na lexislación civil, está plenamente recoñecida pola xurisprudencia e a doutrina e constitúe un modo de extinción das obrigas. Desde o punto de vista do sistema de distribución de competencias establecido

tanto na Constitución como no Estatuto de autonomía de Galicia eses aspectos integran o contido de dúas materias que son competencia exclusiva do Estado e que son o dereito civil (artigo 149.1.8.º CE e STC 121/1992) e o dereito mercantil (artigo 149.1.6.º CE e STC 86/1989) , dado que o contrato de préstamo bancario de diñeiro do que nace a débeda hipotecaria, por unha banda, e o dereito real de hipoteca e a dación en pagamento dun ben ao acredor, por outra son, respectivamente, figuras xurídicas propias do dereito mercantil e do civil.

Porén, reiteramos que as dúbidas que poida haber en canto á incidencia competencial desta regulación non deberían ser un atranco para admitir a trámite a proposición de lei.

2.2. Requisitos formais

O escrito de solicitude de admisión da proposición de lei de iniciativa lexislativa popular preséntase polas persoas que constitúen a comisión promotora e que figuran identificadas polos seus nomes, apelidos, sinaturas, o DNI e enderezo.

Non achegan:

-O documento acreditativo de que teñen a condición política de galegos (artigo 1 da Lei 1/1988), que son os cidadáns españois que teñan a veciñanza administrativa en calquera concello de Galicia (artigo 3.1 do Estatuto de autonomía de Galicia).

-Unha declaración escrita por parte de todas e cada unha das persoas que integran a comisión promotora, coa súa sinatura persoal, de non estar incursas nas causas de inelixibilidade ou incompatibilidade aplicables nas eleccións ao Parlamento de Galicia, é dicir, as previstas nos artigos 4 e 6 da Lei autonómica 8/1985, do 13 de agosto.

-A certificación da Oficina do Censo Electoral que recolla os elementos acreditativos da súa condición de electores.

Consecuentemente, non se cumpren os requisitos formais requiridos nos artigos 5 e 6 da Lei 1/1988.

Conclusións

Procede requirirlles aos membros da comisión promotora para que cumpran os citados requisitos formais. O cumprimento destes requisitos deberá facerse no prazo dun mes a contar desde o seguinte á data da notificación do acordo da Mesa da Cámara no que se faga ese requirimento (artigo 6.b) da Lei 1/1988). No caso de incumprimento no dito prazo, procedería o arquivo da iniciativa.

Santiago de Compostela, 26 de marzo de 2014.

Polos Servizos Xurídicos

PARLAMENTO
DE GALICIA