

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2820** *Sala Primera. Sentencia 19/2015, de 16 de febrero de 2015. Recurso de amparo 3738-2012. Promovido por doña Concepción Fuya Lasnig y tres personas más en relación con el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña inadmitiendo a trámite la iniciativa legislativa popular «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català». Vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos: inadmisión fundada en un hecho no configurado legalmente como causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular. Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3738-2012, promovido por doña Concepción Fuya Lasnig, don Alejandro Castillo Navarro, don Héctor Claudio Silveira Gorski y don Jordi Morató-Aragonés Pàmies, representados por el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto Ruiz y bajo la dirección del Letrado don Jordi Morató-Aragonés Pàmies, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de marzo de 2012, por el que se desestima la reconsideración de la resolución de 20 de marzo de 2012 por la que se acordó dejar sin efecto el acuerdo de 29 de noviembre de 2011 de admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català». Ha comparecido el Parlamento de Cataluña. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto Ruiz, en nombre y representación de doña Concepción Fuya Lasnig, don Alejandro Castillo Navarro, don Héctor Claudio Silveira Gorski y don Jordi Morató-Aragonés Pàmies, y bajo la asistencia del Letrado don Jordi Morató-Aragonés Pàmies, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos citados en el encabezamiento, mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de junio de 2012.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Los demandantes, en su calidad de integrantes de la comisión promotora, presentaron ante la Mesa del Parlamento de Cataluña la iniciativa legislativa popular «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català» el 24 de noviembre de 2011, aportando, junto con el escrito de solicitud de admisión a trámite de la iniciativa, el texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos y una memoria justificativa. La iniciativa fue admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento de 29 de noviembre de 2011, lo que fue comunicado a la comisión promotora indicando que, de conformidad con el art. 6.5 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa

popular de Cataluña, el perfeccionamiento de la iniciativa requería la presentación en tiempo y forma de un mínimo de 50.000 firmas debidamente autenticadas. El texto del acuerdo y el de la iniciativa legislativa popular fueron publicados en el «Boletín Oficial del Parlamento» de Cataluña de 5 de diciembre de 2011, anunciándose la apertura de la tramitación de la propuesta de iniciativa legislativa popular.

b) El Gobierno de la Generalitat remitió a la Mesa del Parlamento de Cataluña un acuerdo de 13 de marzo de 2012 oponiéndose a la tramitación de la iniciativa, argumentando que su aprobación comportaría un aumento del gasto presupuestado para el año en curso, puesto que requeriría un incremento de los gastos de personal docente del capítulo I del presupuesto y de la partida presupuestaria destinada a los conciertos educativos, como se reflejaba en el informe elaborado por el Departamento de Educación de la Generalitat, que también se adjuntaba. Este acuerdo se adoptó después de aprobarse, en el mes de febrero, la Ley de presupuestos de 2012, que puso fin a la prórroga de la Ley de presupuestos de 2011. La nueva Ley de presupuestos disponía en su art. 17.4 que «[d]urante el ejercicio 2012, el Gobierno está obligado a oponerse a cualquier iniciativa legislativa que conlleve crecimiento del gasto público presupuestado, si no se proponen, al mismo tiempo los recursos adicionales necesarios».

c) La Mesa, de conformidad con lo previsto en el art. 102.1 y 2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y atendidas las razones expuestas por el Gobierno, dispuso dejar sin efecto el acuerdo de 29 de noviembre de 2011 de admisión a trámite de la iniciativa y declarar concluida su tramitación mediante un nuevo acuerdo de 20 de marzo de 2012.

d) La comisión promotora de la iniciativa presentó una solicitud de reconsideración mediante un escrito de 23 de marzo de 2012, alegando que la aprobación de la propuesta no implicaría aumento de gasto en el año en curso pues la propuesta legislativa afectaba a la organización del curso escolar y éste ya había comenzado, de modo que cualquier novedad habría de esperar al curso siguiente. La comisión promotora por un nuevo escrito de 28 de marzo de 2012 alegó que, atendiendo al art. 102.3 del Reglamento, la intervención del Gobierno resultaba extemporánea, pues lo que en ese artículo se establece es que el Gobierno puede oponerse a la tramitación de una iniciativa hasta dos días antes del debate de totalidad, lo que no sería aplicable al caso de una iniciativa legislativa popular que para llegar a la fase de tramitación parlamentaria aún tiene que perfeccionarse con la incorporación de las firmas requeridas, validadas por la junta electoral.

e) La Mesa del Parlamento, por acuerdo de 27 de marzo de 2012, rehusó la reconsideración y confirmó los efectos de declarar concluso el trámite de la iniciativa. Por acuerdo de 10 de abril de 2012, se tomó nota del escrito presentado el 28 de marzo de 2012, confirmando el rechazo a la solicitud de reconsideración. Por su parte, la Secretaría General del Parlamento, en consideración a «que la comisión promotora de la iniciativa es un agente externo a la organización parlamentaria», dirigió el 11 de abril de 2012 una comunicación en forma de carta a la representante de la comisión promotora, detallando las razones jurídicas que habían conducido a la decisión de inadmisión de la iniciativa.

f) La comisión promotora presentó el 21 de junio de 2012 en el registro del Parlamento de Cataluña 68.802 firmas de apoyo a la iniciativa legislativa popular. La Mesa del Parlamento, por acuerdo de 26 de junio de 2012, tomó nota de las firmas presentadas y recordó que la iniciativa había caducado como consecuencia del acuerdo de 20 de marzo de 2012. La Secretaría General informó de que se presentaría a la Mesa una propuesta justificada de reembolso por los gastos generados a la comisión promotora mientras estuvo abierta la tramitación de la iniciativa, de acuerdo con la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña.

3. Los demandantes denuncian que se han vulnerado sus derechos a la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y a la igualdad (art. 14 CE) y solicitan que se otorgue el amparo, se declare la nulidad de la resolución de la Mesa y se ordene continuar con la tramitación de la iniciativa legislativa popular.

Los demandantes fundamentan la vulneración del art. 23.1 CE en que las decisiones impugnadas han realizado una interpretación defectuosa y restrictiva de la regulación aplicable a la tramitación de la iniciativa legislativa popular que ha incidido en el contenido esencial del ejercicio del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se destaca que la decisión de dejar sin efecto la admisión a trámite fue inmotivada, incurriéndose en una defectuosa interpretación del Reglamento de Parlamento en la denegación de la reconsideración y no se dio respuesta al argumento de que la eventual aprobación de la ley propuesta no podría afectar al presupuesto en vigor, puesto que no podría aplicarse al curso escolar ya comenzado. Igualmente, se afirma que se habría infringido lo previsto en el art. 6.4 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, puesto que no se dio ocasión de subsanar los defectos formales advertidos, incluyendo en el texto articulado una cláusula de posposición de efectos económicos al siguiente ejercicio presupuestario; y que se habría producido una interpretación errada del art. 102.3 del Reglamento del Parlamento, permitiendo una interferencia indebida de la Generalitat una vez concluido el trámite inicial de admisión de la iniciativa legislativa popular.

Los demandantes de amparo fundamentan la vulneración del art. 14 CE en que se ha dispensado un tratamiento distinto y, por tanto, arbitrario, a la iniciativa legislativa popular frente a iniciativas impulsadas por los grupos parlamentarios que han incurrido en similares defectos o errores, subsanados a posteriori mediante escritos de subsanación de errores que incluyen la cláusula de no afectación al presupuesto vigente.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 8 de abril de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo por considerar que en el presente recurso concurría la exigencia de especial trascendencia constitucional a que se refiere el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) consistente en que plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional [STC 155/2009, de 26 de junio, FJ 2 a)], y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Parlamento de Cataluña para que, en un plazo que no excediese de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes y entregar una copia de la demanda para conocimiento de la Mesa del Parlamento de Cataluña, a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de mayo de 2013, acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones remitido por el Parlamento de Cataluña, a quien se tiene por personado y parte, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y las partes personadas por un plazo de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 17 de junio de 2013, presentó sus alegaciones solicitando la denegación del amparo.

Por lo que se refiere a la falta de motivación, argumenta que el acuerdo impugnado da a conocer los motivos por los que la Mesa decide dejar sin efecto el acuerdo de admisión a trámite, consistente en la oposición del Gobierno porque la iniciativa supone un aumento del gasto presupuestado y en lo previsto en el art. 102.3 RPC. En cuanto a la suficiencia y adecuación de estos argumentos, expone que la facultad de intervención del Gobierno en este procedimiento se contempla en el art. 102.3 RPC que le permite, cuando no ha sido consultado antes, manifestar su oposición «hasta dos días antes del inicio del debate de totalidad» y pone de manifiesto la circunstancia sobrevenida que explica la intervención del Gobierno en ese momento de tramitación de la iniciativa como es la aprobación el 22 de febrero de 2012 de la Ley de presupuestos para el año 2012, pues fue sólo entonces cuando se hizo manifiesto que la iniciativa legislativa promovida implicaba un incremento de gasto. Además, se afirma que la Mesa, al adoptar el acuerdo, se ha limitado a un control estricto de legalidad, basado en un canon normativo y no ha efectuado un control político o de oportunidad.

El Parlamento, en lo referido a que la intervención del Gobierno sería extemporánea, porque hubiera debido aguardarse a que la iniciativa se perfeccionara, concluida la fase de recogida de firmas y realizada su autenticación, considera que es un planteamiento que carece de apoyo normativo. A ello añade que el retraso en la adopción del acuerdo no hubiera supuesto ninguna ventaja y sí, en cambio, importantes inconvenientes. Por un lado, la continuación de la tramitación, conocida ya la oposición gubernamental, «habría alimentado falsas expectativas en la comisión promotora»; y, por otro, hubiera implicado un perjuicio al erario público, pues el proceso de verificación de firmas genera un importante gasto.

En cuanto a la queja referida a que no se habría ofrecido la posibilidad de subsanación de lo que los recurrentes consideran un defecto formal, como es la ausencia en el texto articulado de la cláusula de no afectación al presupuesto vigente, el Parlamento argumenta que las implicaciones presupuestarias no constituyen un defecto formal y, además, en el caso de la iniciativa legislativa popular, una subsanación como la sugerida no sería posible, ya que no es posible alterar el texto una vez admitida a trámite la iniciativa legislativa popular y abierto el período de recogida de firmas.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 3 de julio de 2013, presentó sus alegaciones interesando que se declare la vulneración del derecho a la participación política (art. 23.1 CE) y la nulidad de los acuerdos impugnados.

El Ministerio Fiscal argumenta que la decisión de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa carece de motivación suficiente, ya que si bien dicha decisión tiene base normativa en el art. 102.3 del Reglamento del Parlamento, se adoptó sin ponderar las circunstancias concurrentes y sin tomar en cuenta las razones alegadas por los recurrentes en su escrito de reconsideración, en particular, las relativas a la no incidencia presupuestaria de la iniciativa legislativa popular en el ejercicio presupuestario de 2012. A este respecto, considera relevante que el inciso final del art. 102.2 RPC indique que el Gobierno no puede manifestar su disconformidad con la tramitación de la iniciativa si los efectos económicos se posponen a un ejercicio posterior. Coincide con el demandante en que el proceder de la Mesa, al optar por una interpretación restrictiva de las normas aplicables, ha impedido el desarrollo parlamentario de la iniciativa legislativa popular y, en esa medida, ha obstaculizado indebidamente el ejercicio del derecho fundamental de participación política.

No considera, en cambio, que haya habido lesión del principio de igualdad del art. 14 CE, pues este extremo no se acredita ni justifica debidamente en la demanda, por lo que no es posible comparar lo sucedido con lo que haya sido la práctica de la Mesa en relación con iniciativas presentadas por diputados o grupos parlamentarios.

8. Los demandantes, por escrito registrado el 19 de junio de 2013, presentaron sus alegaciones, dando por reproducidos los hechos y fundamentos expuestos en el escrito de interposición del recurso y poniendo de manifiesto la importancia del depósito de las más de 68.000 firmas que refrendan la presentación de la iniciativa legislativa popular.

9. Por providencia de 12 de febrero de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se dejó sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català» y declaró el cierre de su tramitación, vulneró los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

Los demandantes fundamentan la invocación del art. 23.1 CE en que la decisión sobrevenida de la Mesa de dejar sin efecto la admisión a trámite de la iniciativa carece de base normativa suficiente y ha impedido de manera injustificada el ejercicio de la iniciativa

legislativa popular. En concreto, ponen de manifiesto que (i) la decisión de la Mesa carece de cobertura legal ya que se adoptó extemporáneamente en virtud de una intervención del Gobierno cuando la iniciativa legislativa popular ya había sido admitida a trámite; y (ii) la decisión adoptada por la Mesa carece de motivación y la que se le puede atribuir es insuficiente o inadecuada ya que la legislación propuesta tenía una incidencia presupuestaria nula en el año de la presentación al haberse comenzado ya el curso académico y, en todo caso, el defecto sobre la posposición de sus efectos presupuestarios tiene carácter subsanable.

Fundamentan la invocación del derecho a la igualdad (art. 14 CE) en que no permitir la subsanación del eventual defecto de forma referido a la posposición de los efectos presupuestarios de la iniciativa supuso un trato desfavorable a esta modalidad de iniciativa respecto a las de origen parlamentario.

2. La jurisprudencia constitucional que puede resultar relevante para este caso, en relación con el derecho de participación política (art. 23.1 CE), puede resumirse en los siguientes aspectos:

a) El art. 23.1 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. La Constitución, al establecer que la Monarquía parlamentaria es la forma de gobierno o forma política del Estado español (art. 1.3 CE), diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa. No obstante, también la Constitución reconoce concretos instrumentos de democracia directa como es la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE; SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, o 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2), cuyo ejercicio debe desarrollarse en la forma jurídicamente prevista en cada caso al ser un derecho de configuración legal (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3).

b) La iniciativa legislativa popular en el marco del ejercicio de las competencias autonómicas, una vez regulado su uso por los Estatutos y la legislación autonómica, también forma parte del derecho que tienen los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE, en la concreta configuración legal que le sea dada (ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3).

c) La legislación autonómica configura los perfiles específicos de esta modalidad de iniciativa de los ciudadanos y, como sucede con otros derechos de configuración legal, no toda infracción de la ley autonómica reguladora de la iniciativa se traduce en una lesión del derecho fundamental. De ese modo, la vulneración del art. 23.1 CE no se deriva de la mera existencia de irregularidades en el procedimiento de tramitación con ocasión del ejercicio de la iniciativa, sino de «la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables» (ATC 140/1992, de 25 de mayo, FJ 2).

d) La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación directa de los ciudadanos en la función legislativa, a través de la facultad de propuesta, y de comunicación con los representantes en el parlamento tiene también el sentido de buscar «forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7). Con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido haciendo posible que los ciudadanos puedan conocer «lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por tanto, en la medida en que se incidiría sobre esta concreta finalidad de la iniciativa legislativa popular, «una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE» (ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 3).

e) La decisión de la Mesa de la Cámara respecto de la admisión de la iniciativa es un acto reglado que tiene por objeto comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas. En ese sentido, al igual que se ha afirmado respecto de otras funciones calificadoras de la Mesa, se trata de un control estrictamente normativo y no de oportunidad, ya que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública (STC 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3), que debe ejercerse respetando, además, la dimensión material del deber de motivación que exige motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 CE (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6).

f) En la medida en que así esté previsto normativamente, resulta posible que la Mesa de una Cámara, tras una inicial decisión de admisión a trámite de una propuesta legislativa, deje sin efecto la misma cuando el Gobierno ejerza una potestad de oposición vinculada a razones de impacto presupuestario de la iniciativa. Además, por afectar a las relaciones Parlamento-Gobierno, en esos casos el control que debe ejercer por este Tribunal en vía de amparo debe ser de una menor intensidad (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 6).

3. En el presente caso, como ha sido detallado en los antecedentes, los elementos facticos más relevantes que deben tomarse en consideración para resolver la invocación del art. 23.1 CE son los siguientes:

a) La Mesa del Parlamento de Cataluña, mediante un inicial Acuerdo de 29 de noviembre de 2011, admitió a trámite una iniciativa legislativa popular tras verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del art. 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña, dando paso a la fase de recogida de firmas.

b) El Gobierno de la Generalitat, que no había sido consultado previamente sobre la iniciativa, remitió al Parlamento, al amparo del art. 102.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), un acuerdo de 13 de marzo de 2012 oponiéndose a la tramitación de la iniciativa, exponiendo que, una vez aprobada en febrero de 2012 la Ley de presupuestos para el año 2012, implicaría un aumento del gasto presupuestado para el año en curso.

c) La Mesa, por un nuevo acuerdo de 20 de marzo de 2012, antes de que transcurriera el plazo de recogida de firmas del art. 9 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, decidió dejar sin efecto la admisión a trámite de la iniciativa y declarar concluida su tramitación tomando en consideración a lo previsto en el Reglamento de la Cámara y atendidas las razones expuestas por el Gobierno en su acuerdo de oposición.

d) Los demandantes solicitaron la reconsideración de esta decisión, alegando que la aprobación de la propuesta no implicaría aumento de gasto en el año en curso y que la intervención del Gobierno resultaba extemporánea, toda vez que el art. 102.3 RPC lo que establece es que el Gobierno puede oponerse a la tramitación de una iniciativa hasta dos días antes del debate de totalidad, lo que no sería aplicable al caso de una iniciativa legislativa popular que para llegar a la fase de tramitación parlamentaria aún tiene que perfeccionarse con la incorporación de las firmas requeridas, validadas por la Junta Electoral. Esta solicitud de reconsideración fue rechazada por la Mesa del Parlamento.

e) Una vez presentadas las firmas de apoyo, la Mesa del Parlamento por acuerdo de 26 de junio de 2012 reiteró que la iniciativa había caducado y la Secretaria General informó a la comisión promotora de que se presentaría en la Mesa una propuesta justificada de reembolso por los gastos generados mientras había estado abierta la tramitación de la iniciativa, de acuerdo con la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña.

4. En atención a lo expuesto, debe concluirse que se han producido la vulneración del art. 23.1 CE aducida por los demandantes de amparo.

La decisión de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa ha sido adoptada por la Mesa del Parlamento con una interpretación de la normativa que disciplina la iniciativa legislativa popular en Cataluña que ha impedido objetivamente la posibilidad de que se cumpla una de las finalidades que le es propia, como es la oportunidad de que los representantes políticos de la ciudadanía se pronunciaran sobre el contenido de la iniciativa, por lo que incide en el núcleo esencial del art. 23.1 CE.

La normativa que regula la iniciativa legislativa popular de Cataluña vigente en el momento en que se producen las decisiones impugnadas en el presente recurso de amparo es la citada Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, en su versión originaria aprobada por la Ley 1/2006, de 16 de febrero. De acuerdo con dicha redacción, en el capítulo II de la Ley, dedicado a la presentación y admisión a trámite de este tipo de iniciativas, el art. 6 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña establece, en su apartado primero, que corresponde a la Mesa del Parlamento examinar la documentación recibida con la solicitud de admisión y pronunciarse de forma motivada en el plazo de quince días «sobre la admisión o inadmisión a trámite de la proposición de ley»; y, en su apartado segundo, las «causas de inadmisibilidad de la proposición de ley», entre las que no aparece una eventual oposición del Gobierno a su tramitación por motivos presupuestarios. El capítulo III de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña está dedicado al proceso de recogida de firmas y su comprobación por la Junta Electoral, a los efectos de determinar la suficiencia del número de firmas válidas, con la obligación de comunicar ese extremo a la Mesa del Parlamento (art. 12.3 de la Ley). En el capítulo IV de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, dedicado a la tramitación parlamentaria de este tipo de iniciativas, el art. 14 de la Ley establece, en su apartado primero, que «la tramitación de la proposición de ley» debe hacerse de acuerdo con lo establecido por los preceptos del Reglamento del Parlamento que regulan el procedimiento legislativo, «sin perjuicio de las especialidades que especifica la presente ley»; y, en su apartado segundo, que la comisión parlamentaria correspondiente, una vez celebrado el debate de totalidad, si aprueba tramitar la iniciativa legislativa puede oír a la comisión promotora antes de abrir el periodo de presentación de enmiendas.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone en su art. 100.d) que la iniciativa legislativa corresponde, entre otros, «a los ciudadanos, que la ejercen en la forma establecida por la Ley de iniciativa legislativa popular, mediante la presentación de una proposición de ley»; en su art. 101.3 que «las proposiciones de ley ... derivadas del ejercicio de la iniciativa legislativa popular deben cumplir, además, los requisitos específicos establecidos por la correspondiente legislación»; y en su art. 102.1 que «la Mesa del Parlamento ha de verificar si los proyectos y las proposiciones de ley cumplen los requisitos establecidos por el presente reglamento y por las leyes y declarar si son admitidos a trámite o no». Por último, el art. 102.2 RPC establece que en los casos en que la Mesa considere que una proposición de ley pueda tener efectos presupuestarios, debe solicitar la conformidad previa del Gobierno para su admisión a trámite, quien no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos que pueden derivar de esta han sido expresamente pospuestos para otro ejercicio presupuestario; y el art. 102.3 RPC dispone que si el Gobierno no es consultado puede manifestar de forma motivada su disconformidad por razones presupuestarias con la tramitación de una iniciativa legislativa «hasta dos días antes del inicio del debate de totalidad, y corresponde a la Mesa del Parlamento adoptar la decisión definitiva sobre su admisión a trámite».

Por tanto, conforme a la normativa expuesta, se pone de manifiesto que la iniciativa legislativa popular es una forma más, junto con la iniciativa legislativa del gobierno y la de los grupos parlamentarios, de iniciar un procedimiento legislativo. Igualmente, esta normativa permite concluir que, aunque no exista una superior legitimación de este tipo de iniciativas por su origen, sin embargo la especificidad que supone su configuración como un instrumento de democracia directa dentro del desarrollo de los mecanismos de democracia representativa de la función legislativa determina significativas peculiaridades respecto de la regulación dispensada a otro tipo de iniciativas legislativas. De ese modo, la iniciativa legislativa popular cuenta en la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña

con una regulación específica y diferenciada del trámite de admisibilidad respecto de la dispensada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña para las que provienen de la iniciativa de los grupos parlamentarios, ya que si bien comparten el órgano competente para decidir sobre la admisión –la Mesa del Parlamento– y el carácter estrictamente técnico y tasado de la valoración a realizar por este órgano de la cámara, difieren en cuanto a las causas de inadmisibilidad, que para una iniciativa legislativa popular son las establecidas en el art. 6.2 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, entre las que no aparece la disconformidad presupuestario del Gobierno. Del mismo modo, una segunda peculiaridad establecida en la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña radica en que el efecto de la decisión de admisión de la Mesa del Parlamento no implica su inmediata tramitación parlamentaria sino que, en coherencia con su carácter de instrumento de democracia directa, lo que abre es el plazo de recogida de firmas de apoyo ciudadano regulado en el capítulo III de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, que culmina, si el número de firmas válidas es igual o superior a 50.000, con la comunicación a la Mesa del Parlamento de esa circunstancia. A partir de ello es cuando se perfecciona la proposición de ley derivada de una iniciativa legislativa popular y, sin necesidad de una ulterior decisión sobre admisibilidad de la Mesa del Parlamento, se procede a tramitación parlamentaria también con distintas peculiaridades, que ahora no resultan relevantes.

5. Esta regulación normativa pone de manifiesto que la decisión de la Mesa del Parlamento de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular presentada —lo que equivale materialmente a una decisión de inadmisión— y, por tanto, la interrupción del procedimiento de recogida de firmas con el argumento de la existencia de un veto presupuestario el Gobierno carece de cobertura legal, ya que (i) se adoptó en un momento inadecuado, (ii) con fundamento en un hecho que no está configurado normativamente como causa de inadmisión de este tipo de proposiciones de ley, y (iii) por la Mesa del Parlamento que carece de competencia para ello.

(i) Esta decisión material de inadmisión resulta extemporánea toda vez que, tal como ya se ha señalado, la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña establece como único momento para que la Mesa del Parlamento decida sobre la admisión o inadmisión de este tipo de iniciativas, el plazo de quince días hábiles desde que la Comisión promotora registra la solicitud de admisión (art. 6.1 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña). La relevancia y trascendencia que tiene este trámite aparece reconocida en la propia Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, cuyo art. 7.1 establece que «[l]a comisión promotora puede interponer, en los términos establecidos por la legislación aplicable, un recurso de amparo contra la resolución de la Mesa del Parlamento por la que esta no admite a trámite la proposición de ley».

Por tanto, una vez superado este trámite de admisibilidad, en que ya se ha verificado el cumplimiento de los requisitos para ello, no cabe revertir una decisión que tiene como objeto perfeccionar una proposición de ley derivada de una iniciativa legislativa popular a través de la recogida de firmas y, en su caso, posibilitar el devenir de una tramitación parlamentaria de conformidad con lo establecido normativamente.

(ii) Esta decisión material de inadmisión se ha fundado en un hecho que no estaba configurado legalmente como causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular. Tal como ya se ha expuesto, el capítulo II de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña desarrolla la presentación y admisión a trámite de este tipo de iniciativas y, entre las causas de inadmisibilidad reguladas en su art. 6.2, no aparece la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno. Por otra parte, no cabe interpretar que la previsión de esa falta de conformidad en el art. 102.3 RPC y los efectos que de ello cabe derivar resulten de aplicación para un tipo de iniciativa que, por sus peculiares características ha recibido una específica y singular regulación por el legislador que, por respeto al contenido esencial del art. 23.1 CE, con el que se conecta, ha omitido cualquier posibilidad de que esa falta de conformidad se alce como un obstáculo para que los representantes políticos

se pronuncien sobre aspectos que han conciliado una iniciativa respaldada por un número no despreciable de ciudadanos.

Esta conclusión se ve ahora reforzada tras la Ley 7/2014, de 25 de junio, por la que se añade una disposición adicional tercera en la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, en la que se pone de manifiesto que la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno no puede configurarse, en ningún caso, como causa para no admitir una iniciativa legislativa popular. En efecto, si bien en el apartado segundo de esta nueva disposición adicional tercera se establece la obligación de que la Mesa del Parlamento, si la proposición de ley puede tener incidencia presupuestaria, envíe la iniciativa legislativa popular al Gobierno para que se pronuncie sobre ello; en el apartado tercero se establece que el único efecto que se derivaría de la manifestación del Gobierno respecto de la existencia de esa afectación presupuestaria es que la admisión de la iniciativa se ha de realizar de tal modo que la eventual ley resultante no puede entrar en vigor, en la parte que comporte dicha afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente.

Por tanto, al no estar previsto expresamente como causa de inadmisión de este tipo de iniciativas la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno, cualquier interpretación en ese sentido supone una ilegítima restricción del contenido esencial del art. 23.1 CE, por implicar que se evite el normal desarrollo del proceso de recogida de firmas de apoyo para su perfeccionamiento como iniciativa legislativa y, en su caso, su ulterior tramitación parlamentaria.

(iii) Esta decisión de inadmisión, fundada en la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno, ha sido acordada por la Mesa del Parlamento cuando por tratarse de una razón material cuya valoración no le está expresamente atribuida no contaba con competencia para ello. Tal como ya se ha expuesto, la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña regula la intervención de la Mesa del Parlamento a los únicos efectos de valorar la concurrencia de las causas de inadmisibilidad establecidas en su art. 6.2. A partir de ese momento la intervención de la Mesa queda limitada a recibir la comunicación de la junta electoral sobre el cumplimiento de la exigencia del número mínimo de firmas válidas de apoyo y, en cumplimiento de su labor de ordenación, a dar curso al trámite parlamentario establecido normativamente. Serán ya otros órganos de la Cámara los que, en las distintas fases de ese devenir parlamentario, decidan lo que estime pertinente con fundamento en las razones de oportunidad política que le son propias, incluido, en su caso, la incidencia presupuestaria que hubiera puesto de manifiesto el Gobierno.

Por tanto, una vez que la Mesa del Parlamento ha superado el cumplimiento de su función de control del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el art. 6.2 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, queda desapoderada para revertir una decisión cuyo objeto es permitir que se perfeccione la iniciativa legislativa popular a través de la recogida de firmas y, en su caso, posibilitar el devenir de una tramitación parlamentaria de conformidad con lo establecido normativamente.

6. El Letrado de la Mesa del Parlamento de Cataluña, sin contradecir la anterior conclusión, ha justificado en su escrito de alegaciones la decisión impugnada alegando que (i) la continuación de la tramitación, conocida ya la oposición gubernamental, «habría alimentado falsas expectativas en la comisión promotora» y (ii) hubiera implicado un perjuicio al erario público, pues el proceso de verificación de firmas genera un importante gasto, concluyendo de ello que la posposición del acuerdo de la Mesa, en definitiva, no hubiera alterado el contenido del acuerdo.

Pues bien, tomando en consideración lo anteriormente expuesto, desde una perspectiva constitucional, único parámetro de control a que debe atenderse en esta jurisdicción de amparo, basta con poner de manifiesto que esa interpretación y las razones de eficiencia que la sustentan han supuesto una incidencia directa en el núcleo esencial del derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Ha impedido, en los términos en que está legalmente establecido, el normal desarrollo de una campaña de recogida de firmas que permitiera dar a conocer las razones de la iniciativa y conciliar el apoyo popular necesario a que tenían derecho los recurrentes, como miembros de la comisión promotora de la iniciativa, una vez que la

Mesa del Parlamento ya había acordado la apertura de ese trámite y, con ello, que pudiera a llegar a perfeccionarse esta iniciativa y, en su caso, que los ciudadanos pudieran conocer lo que sus representantes piensan sobre la materia objeto de la iniciativa, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales.

Esa transgresión del contenido del derecho fundamental que ha imposibilitado el normal ejercicio de la iniciativa popular es determinante para considerar vulnerado el art. 23.1 CE y la nulidad de la decisión impugnada de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa, lo que también hace innecesario el análisis del resto de alegaciones.

La estimación del recurso y la nulidad de la decisión impugnada no han de implicar en este caso la retroacción de actuaciones, pues la legislatura en la que se acordó la decisión impugnada ya ha finalizado y el efecto de mantenimiento de la iniciativa en caso de disolución del Parlamento a que se refiere el art. 15 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña lo es para los casos en los que la iniciativa ya esté en trámite parlamentario, que no es el caso por haberlo frustrado la decisión ahora anulada.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Concepción Fuya Lasnig, don Alejandro Castillo Navarro, don Héctor Claudio Silveira Gorski y don Jordi Morató-Aragonés Pàmies, y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes de amparo a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

2.º Restablecerles en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la resolución de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de marzo de 2012 y los acuerdos de 27 de marzo y 10 de abril de 2012.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la Sentencia de la Sala Primera de fecha 16 de febrero de 2015 dictada en el recurso de amparo núm. 3738-2012*

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, dejo constancia de mi opinión discrepante, puesta ya de manifiesto durante su deliberación, de la Sentencia que ha resuelto el recurso de amparo núm. 3738-2012.

Me mueve a ello mi preocupación por las Sentencias que este Tribunal viene dictando en recursos de amparo suscitados con ocasión de resoluciones parlamentarias, a las que se atribuye inconstitucionalidad. Ello me ha llevado a sostener en las deliberaciones mi actitud discrepante, sin llegar a plasmarla en voto particular. La reiteración de otras similares me ha confirmado en la convicción de la necesidad de expresar formalmente mi postura en voto particular.

1. Me parece, en primer lugar, llamativo el dispar tratamiento que el Tribunal viene mostrando a los Poderes del Estado. Es fácil constatar que aborda con especial delicadeza, como es lógico, los nada escasos recursos de amparo suscitados con ocasión de resoluciones judiciales. Ello le ha llevado, por ejemplo, a establecer un canon para el derecho fundamental a acceder a la jurisdicción y otro mucho menos exigente para el derecho a acceder a los recursos legalmente establecidos (STC 37/1995, de 7 de febrero); distingo que no encuentra parangón en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por el contrario, el Tribunal viene recientemente abordando de modo muy incisivo, interpretando reglamentos parlamentarios, recursos suscitados por discrepancias de parlamentarios respecto a resoluciones de los órganos rectores de las Cámaras. No muy diversa me parece la actitud adoptada en el caso que nos ocupa, al abordar el conflicto surgido entre los promotores de una iniciativa legislativa popular y el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 27 de marzo de 2012.

2. Como es sabido, la Constitución española (en adelante, CE) contempla la iniciativa legislativa en el artículo 87, dentro del capítulo segundo (de la elaboración de las leyes) del título III (de las Cortes Generales). Dicho artículo establece en su epígrafe 1 que «La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras». Indica en el epígrafe 2 que «Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley». Ampliando aún más, aunque condicionadamente, los posibles promotores de iniciativas similares, señala en el epígrafe 3 que «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Igualmente el Estatuto de Cataluña incluye, al ocuparse de la actividad legislativa en su artículo 62.1, a «los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular». Es fácil detectar la obligada proyección de estos preceptos sobre la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular.

Volviendo al art. 87 CE, se observa que los dos epígrafes primeros se mueven dentro de los cauces característicos de una democracia representativa, mientras el tercero abre una vía excepcional más cercana a una democracia directa, sin que ello afecte a «la prioridad debida a los proyectos de ley». Acierta pues la Sentencia al reconocer –FJ 2 a)– que la Constitución «diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa. No obstante, también la Constitución reconoce concretos instrumentos de democracia directa como es la iniciativa legislativa popular». Intentar, sin embargo, derivar de ello prerrogativas peculiares, que lleguen a convertir lo excepcional en más relevante que las vías prioritarias, no parece razonable.

No parece tenerlo del todo claro la Sentencia cuando apunta: «esta normativa permite concluir que, aunque no exista una superior legitimación de este tipo de iniciativas por su origen, sin embargo la especificidad que supone su configuración como un instrumento de democracia directa dentro del desarrollo de los mecanismos de democracia representativa de la función legislativa determina significativas peculiaridades respecto de la regulación dispensada a otro tipo de iniciativas legislativas» (FJ 4). Es preciso pues analizar el alcance esas «significativas peculiaridades».

La constatación de que una iniciativa legislativa cobra sentido, sea cual sea su resultado, al contribuir a «forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado» [STC 40/2003, de 27 de febrero, citada en el FJ 2 d)] no es obviamente privilegio de las que surgen de iniciativa popular. Tampoco lo es que, como consecuencia, los ciudadanos puedan así conocer «lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia», así como «extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas

electorales» (STC 124/1995, de 18 de julio –citada ibídem–). Deducir de ello que la Mesa del Parlamento de Cataluña ha producido «la vulneración del art. 23.1 CE aducida por los demandantes de amparo», por haber realizado «una interpretación de la normativa que disciplina la iniciativa legislativa popular en Cataluña que ha impedido objetivamente la posibilidad de que se cumpla una de las finalidades que le es propia, como es la oportunidad de que los representantes políticos de la ciudadanía se pronunciaran sobre el contenido de la iniciativa», al dar entrada a la prerrogativa gubernamental de evitar cualquier iniciativa que implique incremento de gasto, ni incide –a mi juicio– «en el núcleo esencial del art. 23.1 CE» (FFJJ 4 y 5 de la Sentencia), ni «ha supuesto una incidencia directa» (FJ 6), más de lo que pueda serlo el similar bloqueo, por idéntica razón, de cualquier enmienda parlamentaria.

No menos dudosa me parece la tajante afirmación de que «La decisión de la Mesa de la Cámara respecto de la admisión de la iniciativa es un acto reglado que tiene por objeto comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas. En ese sentido, al igual que se ha afirmado respecto de otras funciones calificadoras de la Mesa, se trata de un control estrictamente normativo y no de oportunidad».

No he logrado encontrar en el Reglamento del Parlamento de Cataluña fundamento para afirmación de tanto alcance. Su artículo 29, al ocuparse de las funciones de la Mesa incluye entre otras: 3 a) «Adoptar las decisiones que requieren las tramitaciones parlamentarias, en caso de duda o de laguna reglamentaria». d) «Calificar, de conformidad con el Reglamento, los escritos y los documentos de índole parlamentaria, y declarar su admisión o inadmisión a trámite». No pienso que calificar y declarar la admisibilidad se consideren operaciones reiterativas, como parece insinuarse al atribuir a ambas una dimensión meramente formal –en el FJ 2 e) de la Sentencia–. j) «Cumplir cualquier otra función encomendada por el presente reglamento y las de carácter ejecutivo que no están atribuidas a ningún órgano específico».

Esta última referencia permite considerar función de la Mesa todo aspecto necesitado de regulación que no se atribuya a otro órgano parlamentario. La afirmación de la Sentencia –FJ 5 (iii)– de que «Serán ya otros órganos de la Cámara los que, en las distintas fases de ese devenir parlamentario, decidan lo que estime (sic) pertinente» se cuida mucho de dar pistas sobre a qué órgano puede estar refiriéndose. En todo caso, eliminar drásticamente de las funciones de la Mesa el control de elementos del contenido material de las iniciativas llevaría, en caso contrario, a situaciones pintorescas.

3. El Gobierno, por su parte, es –como se ha visto– el principal promotor primario de iniciativas legislativas, como reflejo del art. 88 CE: «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros», sin perjuicio de que las proposiciones de ley emanadas de los grupos parlamentarios –cuya «tramitación se regulará por los Reglamentos de las Cámaras» (art. 89 CE)–, o las promovidas por iniciativa popular, puedan, en su caso, convertirse en proyectos de ley. El Reglamento del Parlamento de Cataluña recoge igualmente ese papel prioritario en su artículo 100: «La iniciativa legislativa corresponde: a) Al Gobierno, que la ejerce mediante la presentación de un proyecto de ley».

Gozará igualmente el Gobierno, dentro del procedimiento parlamentario, de la ya citada prerrogativa. La versión del artículo 102 del Reglamento indica, entre otras cuestiones: 2. «Si la Mesa del Parlamento considera que una proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos, debe solicitar la conformidad previa del Gobierno para su admisión a trámite. La respuesta del Gobierno ha de ser motivada y debe hacerse dentro del plazo de ocho días desde que le ha sido remitida la proposición de ley, una vez transcurridos los cuales el silencio debe entenderse como conformidad. El Gobierno no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos que pueden derivar de esta han sido expresamente pospuestos para otro ejercicio presupuestario». 3. «Si no es consultado en la forma establecida por el apartado 2, el Gobierno puede manifestar de forma motivada su disconformidad por razones presupuestarias con la tramitación de una proposición de ley hasta dos días

antes del inicio del debate de totalidad, y corresponde a la Mesa del Parlamento adoptar la decisión definitiva sobre su admisión a trámite».

4. Hay por tanto dos factores que están llamados a coexistir: los procedimientos legislativos reflejados en los reglamentos parlamentarios y la posible intervención del Gobierno en dichos cauces –en ejercicio de su responsabilidad de control del gasto presupuestado– analizando iniciativas o bloqueando enmiendas. Argumentar que esa intervención es improcedente, porque entre las «causas de inadmisibilidad de proposiciones de ley» de la ley catalana que regulaba las iniciativas populares «no aparece una eventual oposición del Gobierno a su tramitación por motivos presupuestarios» –FFJJ 4 y 5 (ii) de la Sentencia– ignora esa neta realidad. Se reiterará en el fundamento jurídico 5(ii) in fine.

Resulta, como consecuencia, dudoso que pueda aceptarse el argumento de los recurrentes de que «la decisión de la Mesa carece de cobertura legal ya que se adoptó extemporáneamente en virtud de una intervención del Gobierno cuando la iniciativa legislativa popular ya había sido admitida a trámite» –recogida en el fundamento jurídico 1 de la Sentencia y reiterada en el FJ 3 d)–. Es obvio que, si una ley no fija lo contrario, la intervención del Gobierno puede producirse en cualquier momento de la tramitación parlamentaria, como refleja el citado artículo 102 del Reglamento. Así parece reconocerlo la misma Sentencia líneas después, en una de sus abundantes citas: «En la medida en que así esté previsto normativamente, resulta posible que la Mesa de una Cámara, tras una inicial decisión de admisión a trámite de una propuesta legislativa, deje sin efecto la misma cuando el Gobierno ejerza una potestad de oposición vinculada a razones de impacto presupuestario de la iniciativa. Además, por afectar a las relaciones Parlamento-Gobierno, en esos casos el control que debe ejercer por este Tribunal en vía de amparo debe ser de una menor intensidad» [STC 242/2006, de 24 de julio –citada en el FJ 2 f)–]. Sin embargo, no parece haber sido el caso, ya que la Sentencia acabará afirmando que «la interrupción del procedimiento de recogida de firmas con el argumento de la existencia de un veto presupuestario el Gobierno carece de cobertura legal, ya que (i) se adoptó en un momento inadecuado, (ii) con fundamento en un hecho que no está configurado normativamente como causa de inadmisión de este tipo de proposiciones de ley, y (iii) por la Mesa del Parlamento que carece de competencia para ello»; por lo que «Esta decisión material de inadmisión resulta extemporánea» (FJ 5). Por si no queda clara su postura, afirmará más abajo, que «los efectos que cabe derivar» de la intervención gubernamental no resultan «de aplicación para un tipo de iniciativa que, por sus peculiares características, ha recibido una específica y singular regulación por el legislador que, por respeto al contenido esencial del art. 23.1 CE, con el que se conecta, ha omitido cualquier posibilidad de que esa falta de conformidad se alce como un obstáculo para que los representantes políticos se pronuncien sobre aspectos que han conciliado una iniciativa respaldada por un número no despreciable de ciudadanos» –FJ 5 (ii)–. Existe pues la «superior legitimación de este tipo de iniciativas» que antes se había intentado negar.

Esta última alusión de la Sentencia se refiere a la posterior modificación introducida por la Ley catalana 7/2014, que incluye una disposición adicional tercera en la que regula la ya citada de iniciativa legislativa popular –FJ 5 (ii)–. El hecho de que establezca esta nueva regla, según la cual tales iniciativas se considerarán referidas al año siguiente, cuando no quepa atribuirles cobertura presupuestaria en el año en curso, es en realidad un argumento en contra de tal planteamiento. No hace sino confirmar que la interpretación de la versión anterior, que es la aquí relevante, era tan obvia que ha obligado a una reforma legislativa para poder descartarla: el Gobierno, como hemos visto en el Reglamento parlamentario, podía frenar la iniciativa legislativa por incremento de gasto, si no se había aplazado expresamente su entrada en juego, como ocurría en el caso que nos ocupa.

La reforma obliga además a la Mesa a recabar del Gobierno su intervención, positiva o negativa, fundada en motivos presupuestarios; con ello evita también la no menos obvia interpretación anterior también ignorada por la Sentencia: que, sin tal solicitud, la intervención del Gobierno podía producirse en cualquier momento, hasta dos días antes

del debate parlamentario de la proposición. La nueva disposición adicional de la Ley catalana 1/2006 establece: 1. «Si la proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos con relación al presupuesto vigente en el momento de su tramitación parlamentaria, la ley resultante de la iniciativa legislativa popular no puede entrar en vigor, en la parte que comporte dicha afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente o, si procede, hasta otro posterior, si así lo determina la propia proposición de ley». Se evita así su paralización si los promotores no habían aplazado expresamente su entrada en vigor. La remisión desde la Mesa al Gobierno se configura de modo más preciso: 2. «A los efectos de lo establecido por el apartado 1, la Mesa del Parlamento ha de enviar la iniciativa legislativa popular al Gobierno para que se posicione sobre sus efectos económicos en el plazo de ocho días». Para lograr el efecto indicado, se concluye: 3. «Si el Gobierno considera que se produce afectación presupuestaria, la Mesa del Parlamento ha de admitir a trámite la proposición de ley en los términos establecidos por el apartado 1. Si el Gobierno no se pronuncia en el plazo de ocho días, el silencio se entiende en el sentido de que no existe afectación presupuestaria».

De lo expuesto es fácil colegir que no puedo compartir la afirmación de la Sentencia en su fundamento jurídico 5 (iii): «Esta decisión de inadmisión, fundada en la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno, ha sido acordada por la Mesa del Parlamento cuando por tratarse de una razón material cuya valoración no le está expresamente atribuida no contaba con competencia para ello». No tendría tampoco fundamento afirmar que «el veto presupuestario» del Gobierno «se adoptó en un momento inadecuado» – ibídem (i)– ya que, antes de la nueva disposición adicional, podía adoptarse en cualquier momento hasta dos días antes de su deliberación.

5. Se ha convertido ya en tópico recordar que el Tribunal no ha de erigirse en legislador, invadiendo terreno ajeno. Me temo que puede haber ocurrido cuando la Sentencia –FJ 5 (i)– pretende encajar todo lo apuntado en un problema meramente cronológico, que convertiría en extemporáneo el envío de la proposición de ley por la Mesa al Gobierno. La iniciativa legislativa popular no se convertiría en proposición de ley hasta que la Mesa del Parlamento, recogidas las 50.000 firmas previstas en la ley catalana, la calificara como tal. Queda fuera duda que la Constitución no sugiere nada parecido, como tampoco lo tuvo en mente el legislador catalán. Valga acudir a más de un artículo de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular. Ya en la solicitud que inicia su ejercicio, antes de calificación alguna el artículo 3 exige «la presentación en la Mesa del Parlamento de una proposición de ley». Igualmente, al desarrollar la «Solicitud de Admisión», el artículo 5 exige entre otros documentos: «a) El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos. b) Una memoria explicativa de las razones que aconsejan, según el parecer de las personas firmantes, la tramitación y aprobación de la proposición de ley por el Parlamento». Siguiendo los trámites, antes de calificación alguna, el artículo 6.1 establece que «La Mesa del Parlamento debe examinar la documentación recibida y debe pronunciarse de forma motivada en el plazo de quince días hábiles sobre la admisión o la inadmisión a trámite de la proposición de ley», mientras el epígrafe 2 se ocupa de las «causas de inadmisibilidad de la proposición de ley», denominación que se reitera en su apartado b). Solo en el epígrafe 5, tras subsanar posibles irregularidades enmendables, «La Mesa del Parlamento debe notificar la resolución sobre la admisión o inadmisión de la proposición de ley a la comisión promotora» Ni que decir tiene que la norma legal podría modificarse y justificar así la hipótesis propuesta, pero no es este Tribunal quien deba hacerlo.

Partiendo de estas reflexiones, me veo obligado a emitir mi Voto particular.

Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.–Andrés Ollero Tassara.–Firmado y rubricado.