

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado D. 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 LOTC 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 nº 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 artículo 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 artículo 88 CE: “Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros”, sin perjuicio de que las Propositiones de Ley emanadas de los Grupos Parlamentarios –cuya “tramitación se regulará por los Reglamentos de las Cámaras” (artículo 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”.

Goza 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 FJ 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 FJ 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 FJ 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.