



PARLAMENT DE CATALUNYA

INFORME JURÍDIC SOBRE LA SOL·LICITUD D'ADMISSIÓ A TRÀMIT DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI «DE PROVISIÓ DE SERVEIS SOCIALS AMB ENTITATS SOCIALS DE PERSONES AMB DISCAPACITAT AMB NECESSITATS DE SUPORTS PERSONALITZATS, INTEGRALS I DE CONTINUÏTAT» (núm. de tramitació 202-00048/15)

ANTECEDENTS DE FET

Únic. El 9 de maig de 2025, el Sr. Albert Falgueras i Vilà va presentar al Registre General del Parlament de Catalunya (entrada núm. 38141; núm. de tramitació 202-00048/15) una sol·licitud d'admissió a tràmit de la Proposició de Llei «de provisió de serveis socials amb entitats socials de persones amb discapacitat amb necessitats de suports personalitzats, integrals i de continuïtat» –des d'ara, Proposició de Llei–, a l'empara de l'article 62.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 –des d'ara, EAC– i de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular –des d'ara, LILP. La sol·licitud esmentada s'acompanya de tres documents annexos: «Document de constitució de la comissió promotora» –des d'ara, Annex 1–; «Memòria justificativa» –des d'ara, Annex 2–, i «Projecte de Llei» –des d'ara, Annex 3.

FONAMENTS JURÍDICS

1. Exercici de la iniciativa legislativa popular a Catalunya

D'acord amb l'article 62.1 de l'EAC, a més de als diputats, als grups parlamentaris i al Govern, la iniciativa legislativa també correspon als ciutadans mitjançant la iniciativa



PARLAMENT DE CATALUNYA

legislativa popular –des d'ara, ILP–, en els termes establerts per les lleis de Catalunya. Així mateix ho estableix l'article 111.d¹ del Reglament del Parlament² –des d'ara, RP.

L'LILP regula l'exercici de la ILP, iniciativa ciutadana que, d'acord amb l'article 3, s'exerceix per mitjà de la presentació davant la Mesa del Parlament d'una proposició de llei, amb el suport de les signatures, degudament autenticades, d'un mínim de 50.000 persones; aquestes signatures han de complir les condicions que estableix aquesta mateixa disposició normativa. Concretament, l'LILP (v. capítol I) regula, entre d'altres, l'objecte de les ILP (article 1), les persones legitimades per a exercir aquest dret de caràcter polític (article 2) i la comissió promotora (article 4), la qual exerceix, per atribució legal, la representació de les persones signants de la ILP als efectes que en deriven.

2. Admissió a tràmit de les proposicions de llei

Una vegada s'ha presentat una sol·licitud d'admissió a tràmit d'una ILP davant la Mesa del Parlament, d'acord amb l'article 6.1 de l'LILP, la Mesa ha d'examinar la documentació rebuda i s'ha de pronunciar de manera motivada en el termini de quinze dies hàbils sobre l'admissió o la inadmissió a tràmit de la proposició de llei. Conformement a l'article 139.1 del RP, la Mesa del Parlament admet a tràmit les proposicions d'ILP si compleixen els requisits que estableixen la llei que les regula – l'LILP– i el RP.

¹ D'acord amb aquest precepte, «[l]a iniciativa legislativa correspon: [...] d) Als ciutadans, que l'exerceixen, en la forma establerta per la Llei de la iniciativa legislativa popular, mitjançant la presentació d'una proposició de llei. [...]».

² Text refós del Reglament del Parlament, aprovat per la Mesa del Parlament, una vegada escoltada la Junta de Portaveus, el 19 de novembre de 2024, en compliment de la disposició final primera de la reforma del Reglament aprovada el 25 de juliol de 2024, que inclou el text refós del Reglament del Parlament aprovat per la Mesa del Parlament el 26 de juliol de 2017 i la reforma aprovada pel Ple en la sessió del 25 de juliol de 2024.



3. Intervenció lletrada

Aquest informe jurídic s'emet per encàrrec del secretari general del Parlament, d'acord amb l'article 10.f dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya³. De conformitat amb aquest precepte, és funció dels lletrats de la Cambra elaborar informes i dictàmens sobre qüestions parlamentàries, a requeriment del president o presidenta, de la Mesa, del Ple, d'alguna de les comissions parlamentàries o del secretari o secretària general. Així doncs, se sol·licita l'assessorament jurídic de qui subscriu aquest informe jurídic amb relació a la Proposició de llei.

4. Objecte de l'informe jurídic

Aquest informe jurídic s'emet per a donar compliment a allò que disposa l'article 6.1 de l'LILP i l'article 139.1 del RP, això és, perquè la Mesa del Parlament pugui pronunciar-se de manera motivada sobre l'admissió o la inadmissió a tràmit de la Proposició de llei. Es tracta, en paraules del Tribunal Constitucional, d'un «[...] control de legalidad de la proposición formulada [...] que ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición, [el qual] opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad [...]» (Interlocutòria del Tribunal Constitucional [des d'ara, ITC] 428/1989, del 21 de juliol, FJ 3⁴).

³ Text consolidat aprovat per la Mesa del Parlament en la sessió tinguda el dia 3 de maig de 2016 amb les modificacions aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals el dia 26 d'octubre de 2016, la Comissió de Governació, Administracions Públiques i Habitatge el dia 31 de gener de 2017, la Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública els dies 20 de desembre de 2018, 27 de febrer de 2019, 25 de juliol de 2019, 23 d'octubre de 2019 i 14 de desembre de 2020 i la Comissió d'Afers Institucionals del 14 d'octubre de 2021 i 17 de febrer de 2022.

⁴ En el mateix sentit, v. ITC 140/1992, del 25 de maig, FJ 1; Sentència del Tribunal Constitucional –des d'ara, STC– 76/1994, del 14 de març, FJ 2, i STC 19/2015, del 16 de febrer, FJ 2, lletra e.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Seguint amb la mateixa doctrina jurisprudencial (STC 19/2015, del 16 de febrer, FJ 2, lletra e), la decisió d'admissió o d'inadmissió que adopta la Mesa del Parlament en aquests casos:

[E]s 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 [...] 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).

Aquest deure de motivació especial a què al·ludeix el Tribunal Constitucional⁵ rau en el fet que la presentació d'una ILP s'emmarca dins de l'àmbit de l'exercici del dret de què és titular la ciutadania a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, conformement a l'article 23.1 de la Constitució espanyola del 1978 –des d'ara, CE. Es tracta d'un instrument de participació directa dels ciutadans en la funció legislativa, el qual, en el supòsit de les comunitats autònomes, es concreta en la configuració legal que li atorga la legislació autonòmica en cada cas⁶.

El Tribunal Constitucional és l'òrgan que controla l'adequació a la CE dels acords de la Mesa del Parlament pels quals no s'admeti a tràmit una proposició de llei (article 7.1 de l'ILP), tot plegat d'acord amb allò que disposa la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional –des d'ara, LOTC–, pel que fa al recurs d'ampar⁷ (article 161.1.b de la CE). Precisament, davant la possibilitat que un acord d'inadmissió d'una

⁵ v. STC 19/2015, del 16 de febrer, FJ 2, lletres a, c i d.

⁶ v. ITC 428/1989, del 21 de juliol, FJ 3; ITC 140/1992, del 25 de maig, FJ 2, i STC 19/2015, del 16 de febrer, FJ 2, lletra c.

⁷ Així ho ha declarat, en diverses ocasions, el Tribunal Constitucional (v. ITC 428/1989, del 21 de juliol, FJ 3; ITC 140/1992, del 25 de maig, FJ 1; STC 76/1994, del 14 de març, FJ 2, i STC 19/2015, del 16 de febrer, FJ 2, lletra e).



ILP vulneri el dret fonamental establert a l'article 23.1 de la CE, s'entén que cal interpretar restrictivament les causes d'inadmissió a què fa referència l'article 6.2 de l'LILP, a fi d'afavorir, en la mesura que sigui possible, la major efectivitat del dret fonamental que s'està exercint⁸.

Per consegüent, a l'informe s'hi examina si la Proposició de Llei compleix els requisits que estableix l'ordenament jurídic per a exercir una ILP, i, més concretament, s'hi analitza si es dona en la Proposició de Llei alguna de les causes d'inadmissió establertes en l'LILP.

5. Causes d'inadmissibilitat de les proposicions de Llei i afectació pressupostària

D'acord amb l'article 6.2 de l'LILP, són causes d'inadmissibilitat de la proposició de Llei:

- a) Que tingui per objecte alguna matèria sobre la qual la Generalitat no té atribuïda la competència.
- b) Que la proposició de Llei i la documentació presentades no compleixin algun dels requisits que estableix l'article 5.1.
- c) Que reproduïxi una altra iniciativa legislativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura.
- d) Que faci referència a una matèria exclosa d'acord amb l'article 1.

D'altra banda, i d'acord amb l'article 139.4 del RP, si el Govern considera que la proposició de Llei produeix afectació pressupostària –és a dir, si la proposició de Llei pot implicar un augment de crèdits o una disminució d'ingressos amb relació al pressupost vigent en el moment de la seva tramitació parlamentària, segons disposa l'article 139.2 del RP–, la Mesa del Parlament l'ha d'admetre a tràmit en els termes que estableix

⁸ Doctrina clàssica del Tribunal Constitucional (STC 1/1989, del 16 de gener, i STC 159/1986, del 13 de desembre) que s'aplica a tots els drets reconeguts per l'ordenament jurídic.



PARLAMENT DE CATALUNYA

l'apartat 2 del mateix article 139⁹. Igualment ho estableix la disposició addicional tercera¹⁰ de l'LILP. D'acord amb l'STC 19/2015, del 16 de febrer¹¹, aquesta norma no és una causa d'inadmissió; tanmateix, en analitzar la Proposició de Llei, cal valorar si es produeix o no una eventual afectació pressupostària, a l'efecte que la Mesa, si s'escau, l'ha trameti al Govern, conformement a allò que disposen els articles esmentats.

Analitzada la Proposició de Llei en els termes que exigeix la normativa que li és aplicable, exposada anteriorment, es considera que s'hi dona la causa d'inadmissibilitat a què fa referència l'article 6.2, lletra *b*, de l'LILP, segons s'argumenta a continuació.

5.1. Compliment dels requisits que estableix l'article 5.1 de l'LILP amb relació a la proposició de Llei i la documentació presentades (article 6.2.b)

Des d'una perspectiva formal, l'article 5.1 de l'LILP –al qual es remet l'article 6.2.b– estableix els documents que han d'acompanyar una sol·licitud d'admissió a tràmit d'una ILP:

- a) El text articulat de la proposició de Llei, precedit d'una exposició de motius.
- b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, segons el parer de les persones signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició de Llei pel Parlament.

⁹ D'acord amb aquest precepte del RP, al qual, com s'exposava, es remet l'apartat 4, «[...] en la part [de la proposició de Llei] que comporti la dita afectació pressupostària [...] la Llei resultant de la iniciativa legislativa popular no pot entrar en vigor [...] fins a l'exercici pressupostari següent o, si escau, fins a un altre de posterior, si així ho determina la mateixa proposició de Llei».

¹⁰ Aquesta disposició va ésser afegida per l'article 3 de la Llei 7/2014, del 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.

¹¹ «[L]a falta de conformidad presupuestaria del Gobierno no puede configurarse, en ningún caso, como causa para no admitir una iniciativa legislativa popular [...] 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» (FJ 5, apartat *ii*).



PARLAMENT DE CATALUNYA

c) La relació dels membres que componen la comissió promotora i de llurs dades personals.

Com s'indica en l'antecedent únic d'aquest informe jurídic, la sol·licitud d'admissió a tràmit de la Proposició de Llei s'acompanya de tres documents annexos: l'Annex 1 es correspon amb el document a què fa referència la lletra c de l'article 5 de l'LILP, això és, la relació dels membres que componen la comissió promotora i de llurs dades personals; l'Annex 2 es correspon amb el document a què fa referència la lletra b, és a dir, la memòria explicativa de la Proposició de Llei, i, finalment, l'Annex 3 es correspon amb el document a què fa referència la lletra a, això és, el text articulat de la Proposició de Llei.

Tanmateix, s'observa que la Proposició de Llei no s'ajusta a allò que disposa l'article 4.2 de l'LILP quant a l'exigència que la comissió promotora estigui formada per un mínim de tres persones:

- La sol·licitud d'admissió a tràmit d'aquesta ILP està subscripta per una sola persona, el Sr. Albert Falgueras i Vilà (pàg. 2). La pàgina 3 de la sol·licitud mencionada conté una "relació nominal dels membres de la comissió promotora", on figuren els noms i cognoms de dues persones, els del Sr. Albert Falgueras i Vilà i els de la Sra. Eva Pla Gratacós; tot seguit s'hi indica que «totes les persones esmentades han acceptat formar part d'aquesta comissió promotora [...]», i, a l'últim, hi figuren dues signatures.
- En l'apartat «REUNITS» de l'Annex 1 s'exposa que «[l]es persones sotasignades, identificades degudament amb nom i cognoms, DNI i signatura (Annex 1) [...] manifestem la nostra voluntat d'impulsar una proposta de Llei [sic] [...]» (pàg. 1). En l'apartat «ACORDEN», punt 2, d'aquest mateix annex 1 es designen «les persones representats de la Comissió Promotora»: com a «representant titular», el Sr. Albert Falgueras i Vilà, i, com a «representant suplent», la Sra. Eva Pla Gratacós (pàg. 1). En l'apartat «ANNEXOS» (pàg. 2) es fa referència a un annex («Annex 1: Relació nominal de les persones membres de la Comissió Promotora, amb dades identificatives i signatures»), si bé no hi ha constància que en el Registre General del Parlament s'hagi presentat l'annex mencionat: el «Document de constitució de la comissió promotora»



PARLAMENT DE CATALUNYA

només conté dues planes. Al final d'aquest document (pàg. 2) només hi figuren dues signatures.

Així doncs, prenent en consideració la documentació que s'ha presentat al Registre, la comissió promotora de la ILP tan sols estaria formada per dues persones, el Sr. Albert Falgueras i Vilà i la Sra. Eva Pla Gratacós, circumstància que, com s'apuntava, no s'adequa a l'article 4.2 de l'ILP, que obliga que les comissions promotores siguin formades per un mínim de tres persones.

En vista de la documentació analitzada, s'entén que la irregularitat detectada és esmenable, en els termes que estableix l'article 6.4 de l'LILP, de manera que la comissió promotora pot presentar al Registre el document a què fa referència l'apartat «ANNEXOS» (pàg. 2) de l'Annex 1 sense que aquest fet incideixi essencialment en l'exercici del dret.

Per tot això, escau que la Mesa del Parlament, d'acord amb l'article 6.4 de l'LILP, comuniqui a la comissió promotora l'existència de la irregularitat descrita perquè, en el termini de quinze dies hàbils, la corregeixi, i, alhora, l'informi que, si no l'esmena, la sol·licitud decaurà.

CONCLUSIÓ

Única. És procedent que la Mesa del Parlament comuniqui a la comissió promotora de la Proposició de Llei «de provisió de serveis socials amb entitats socials de persones amb discapacitat amb necessitats de suports personalitzats, integrals i de continuïtat» (núm. de tramitació 202-00048/15) que:

- La comissió promotora d'una iniciativa legislativa popular ha d'ésser formada per un mínim de tres persones, d'acord amb l'article 4.2 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.
- Atès que només consten dues persones com a integrants de la comissió promotora, d'acord amb l'article 6.4 de la Llei 1/2006:



PARLAMENT DE CATALUNYA

- Se li atorga un termini de quinze dies hàbils perquè esmeni la irregularitat existent.
- Si en el termini esmentat no corregeix aquest defecte, la sol·licitud d'admissió a tràmit de la iniciativa legislativa popular decaurà.

Lletrat del Parlament