

ACUERDO DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA POR LA QUE SE ADMITE A TRÁMITE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR «PROPOSICIÓN DE LEY DE DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE CATALUÑA». COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2024. IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS NÚM. 2159-2024 (BOE NÚM. 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024)

AGREEMENT OF THE PARLIAMENTARY BUREAU OF CATALONIA ADMITTING FOR PROCESSING THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE 'BILL FOR THE DECLARATION OF THE INDEPENDENCE OF CATALONIA'. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 143/2024, OF NOVEMBER 20, 2024. CONCERNING THE CHALLENGE PROCEDURE FOR SELF-GOVERNING COMMUNITIES' PROVISIONS AND RESOLUTIONS NUM. 2159-2024 (BOE NUM. 311, DECEMBER 26, 2024)

Francisco Javier RUIZ BURSÓN
Letrado del Parlamento de Andalucía
Profesor colaborador honorario
Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities
<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

RESUMEN

La Mesa del Parlamento de Cataluña admitió a trámite una iniciativa legislativa popular cuyo objeto era la separación unilateral de la comunidad autónoma respecto del resto de España. El Tribunal Constitucional, a instancia del Gobierno de la nación, suspendió cautelarmente dicho acuerdo y, posteriormente, lo declaró nulo e inconstitucional por pretender dicha iniciativa una reforma de la Lex legum sin respetar el procedimiento establecido para ello.

Palabras clave: Mesa del Parlamento, calificación y admisión a trámite, iniciativa legislativa popular, derecho de participación ciudadana, procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas, reforma constitucional.

Artículos clave: Artículos 1.2, 2, 161.2 y 166 de la Constitución española; 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña.

Resoluciones relacionadas: SSTC 76/1994, de 14 de marzo; 42/2014, de 25 de marzo; 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; 24/2017, de 8 de noviembre; 114/2017, de 17 de octubre; 46 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 15/2022, de 8 de febrero; 24/2022, de 23 de febrero; 58/2022, de 7 de abril; 115/2022, de 27 de septiembre; 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo; 154 y 156/2024, de 16 de diciembre; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

ABSTRACT

The Bureau of the Parliament of Catalonia admitted for processing a popular legislative initiative whose object was the unilateral separation of the Autonomous Community from the rest of Spain. The Constitutional Court, at the request of the Government of the Nation, suspended that agreement as a precautionary measure and subsequently declared it null and void and unconstitutional on the grounds that the initiative sought to reform the Lex legum without respecting the procedure established for that purpose.

Keywords: Parliamentary Bureau, qualification and admission for processing, popular legislative initiative, right of citizen participation, procedure for challenging autonomous provisions, constitutional reform.

Key articles: Articles 1.2, 2, 161.2 y 166 of the Spanish Constitution; 76 and 77 of the Organic Law of the Constitutional Court; 6 of Law 1/2006, of 16 February, on the Popular Legislative Initiative of Catalonia.

Related decisions: SSTC 76/1994, de 14 de marzo; 42/2014, de 25 de marzo; 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; 24/2017, de 8 de noviembre; 114/2017, de 17 de octubre; 46 y 47/2018, de 26 de abril; 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre; 15/2022, de 8 de febrero; 24/2022, de 23 de febrero; 58/2022, de 7 de abril; 115/2022, de 27 de septiembre; 46/2023, de 10 de mayo; 57/2023, de 23 de mayo; 154 y 156/2024, de 16 de diciembre; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 20 de febrero de 2024, la Mesa del Parlamento de Cataluña acordó admitir a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», que fue objeto de publicación dos días más tarde en el boletín oficial de dicha asamblea regional.

Previa decisión del Consejo de Ministros, la Abogacía del Estado presentó ante el Registro del Tribunal Constitucional, el 27 de marzo de 2024, escrito de impugnación del acto parlamentario adoptado por el Parlamento catalán, con expresa invocación de los artículos 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 de la LOTC, con el objeto de interesar la suspensión del acuerdo impugnado. Los argumentos presentados para sustentar su pretensión pueden resumirse en dos extremos. Desde una perspectiva formal, el procedimiento elegido era el adecuado, atendiendo a que la resolución adoptada por el legislativo autonómico cumplía los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para ello. En el ámbito sustantivo, nos encontrábamos ante una iniciativa contraria a la Constitución de forma palmaria y evidente, por lo que debería haberse inadmitido por la Mesa del Parlamento catalán al encubrir una auténtica reforma constitucional y contravenir resoluciones ya adoptadas por el máximo intérprete de la norma fundamental.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en su Providencia de 9 de abril de 2024, admitió a trámite la impugnación, dio traslado de la demanda y los documentos presentados al Parlamento de Cataluña, concediéndole el plazo legalmente establecido para que formulara las alegaciones que estimase pertinentes, y declaró tener por suspendido el mencionado acuerdo.

El letrado del Parlamento de Cataluña evacuó sus alegaciones el 14 de mayo de 2024. En síntesis, las mismas se concretan en tres puntos. Primeramente, considera inadecuada la vía procedimental de la impugnación de los actos de las comunidades autónomas prevista en el Título V de la LOTC, en tanto que los acuerdos de las Mesas parlamentarias son meros actos de trámite e impulso que en ningún caso pueden confundirse con los regulados en dicho título, ya que esta vía sólo cabe contra normas jurídicas y no respecto de meros proyectos o intenciones normativas. En segundo término, afirma que

el contenido de la iniciativa es posible dentro de un marco constitucional que permite la expresión y difusión de proyectos que sean contrarios a los postulados de la ley fundamental, máxime cuando ello resultaría de una interpretación más favorable al derecho de participación política de los ciudadanos dentro del amplio margen de apreciación que se le reconoce al órgano rector de la Cámara. Por último, añade que la Mesa del Parlamento, según la jurisprudencia constitucional, tiene la posibilidad de admitir o no aquellas iniciativas que resulten claramente inconstitucionales, en aras de la tutela del *ius in officium* de los diputados, pero no el deber de rechazarlas.

Posteriormente, tras la audiencia de las partes, el Auto del Tribunal Constitucional 72/2024, de 15 de julio, acordó el mantenimiento de la suspensión. La Providencia de 19 de noviembre del mismo año señaló para el día siguiente la deliberación y votación del fallo, siendo ponente el magistrado Sr. Arnaldo Alcubilla. Contra la resolución recaída, el magistrado Sr. Sáez Valcárcel formuló voto particular.

II. COMENTARIO

a) Cuestión procedimental: idoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto del procedimiento regulado en el Título V de la LOTC

La sentencia parte de la idea de que la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por la Mesa constituye un *tertium genus*, distinto tanto de la función inherente al presidente del Legislativo de proponer un candidato a la jefatura del Ejecutivo autonómico como a la calificación por la Mesa de un proyecto de ley gubernamental o una proposición de ley de origen parlamentario. Respecto de este último supuesto, la diferencia radica en que las iniciativas de origen popular no estarán perfeccionadas hasta que hayan sido suscritas por un determinado número de firmantes, lo que no sucede con las restantes.

Por tanto, el texto presentado por la Comisión Promotora no es más que una propuesta, la cual da lugar a un trámite de preadmisión o admisión previa donde el órgano rector deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos al efecto. La superación de esta primera fase constituye, por tanto, una condición necesaria para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la

participación en los asuntos públicos a través de esta modalidad de iniciativa legislativa.

Esta primera intervención de la Mesa debe tener en cuenta no sólo los límites materiales que establece el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, sino también la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico español. Con ello se garantiza que el derecho se ejerce dentro del marco constitucional, estatutario y legal que lo regula. De dicha admisión anticipada se derivan dos clases de efectos: unos inmediatos y *ad extra*, en relación con la Comisión Promotora, los ciudadanos y otros poderes públicos e instituciones, y otros diferidos y *ad intra*, de forma que, una vez cumplidos los requisitos de legitimación al acreditarse el número de firmantes exigido por la normativa, se podrá tener por iniciado el procedimiento legislativo y continuar su pertinente tramitación.

Seguidamente, el Tribunal examina si los actos recurridos cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para tener el carácter de impugnables conforme al Título V de la LOTC¹. La conclusión es afirmativa por las razones que se expresan a continuación.

Estos acuerdos tienen naturaleza jurídica, en tanto que la Mesa desarrolla una actividad técnica y reglada, consistente en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales que regulan las mencionadas iniciativas. Tampoco puede obviarse que, conforme a la ley aplicable, este órgano parlamentario tiene el deber de comunicar la resolución adoptada a la Comisión Promotora y, en su caso, a la junta electoral, junto a la obligación de publicar el texto presentado, así como la posibilidad de que los interesados interpongan recurso de amparo en caso de inadmisión.

La iniciativa legislativa popular también produce efectos jurídicos y, por tanto, no se trata de un acto de mero trámite. Ello se deduce de varios datos: la admisión legitima a la Comisión Promotora para ejercer cuantas facultades le otorga la ley, autoriza a los ciudadanos para suscribirla y crea obligaciones jurídicas respecto a las instituciones y poderes públicos. Concretamente, el Parlamento

¹ SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 42/2014, de 25 de marzo, y 19/2019, de 12 de febrero; y ATC 135/2004, de 20 de abril.

de Cataluña queda vinculado en varios sentidos: tiene la obligación de facilitar el ejercicio de sus derechos a los miembros de la citada Comisión, abonándoles las pertinentes indemnizaciones, y también está sujeto al deber de continuar la tramitación de dicha iniciativa aún después de la disolución de la legislatura en curso. Además, los ayuntamientos, a través de sus secretarios, quedan obligados a acreditar los correspondientes empadronamientos, sin perjuicio de provocar otros efectos en relación con el Instituto de Estadística de Cataluña y el órgano responsable del censo electoral.

Por último, se concluye que la voluntad institucional de la comunidad autónoma se manifestó, de forma perfecta y acabada, mediante la resolución del órgano rector del legislativo autonómico que admitió a trámite el documento presentado.

b) Cuestión de fondo: la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular contraria a la Constitución por la Mesa del Parlamento de Cataluña

La sentencia no alberga duda alguna acerca de la inconstitucionalidad de la iniciativa presentada, pues tanto su denominación y contenido ponen de manifiesto una incompatibilidad absoluta con el principio vertebrador de la unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional que ostenta el pueblo español en su conjunto (arts. 1.2 y 2 CE).

La conclusión es que dicha iniciativa constituye un intento de reformar el texto constitucional sin seguir el procedimiento establecido para ello en el Título X de la carta magna. Dicha circunstancia fue objeto de expresa advertencia por los servicios jurídicos de la Cámara catalana².

El Tribunal manifiesta que el texto admitido a trámite conculca varios preceptos de nuestro ordenamiento. Primeramente, el artículo 166 CE, que prohíbe la reforma del texto constitucional mediante la iniciativa legislativa popular, tanto de forma directa como indirecta³. En segundo lugar, la propia Ley 1/2006, ya que tiene por objeto una materia que no es de competencia autonómica y no puede regularse

² Así lo afirma la Abogacía del Estado sin ser contradicha por la demandada (Antecedente 2 y Fundamento Jurídico 3, letra b).

³ STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5.

a través de ley aprobada por una asamblea regional. Y como punto final, aunque no menos importante, sustrae de dicho procedimiento al órgano competente, las Cortes Generales, y al sujeto refrendario, que es el conjunto de la ciudadanía española (art. 168 CE).

Asimismo, respecto a la actuación de la Mesa del Parlamento de Cataluña en su función calificadora, se añade otra trascendente afirmación. En el ejercicio de la misma, los límites que este órgano debería haber tomado en consideración no se ciñen a las restricciones materiales previstas en el artículo 6.2 de la Ley 1/2006, sino que también comprenden la jurisprudencia del Tribunal de Garantías, que ya había declarado nulas e inconstitucionales otras leyes de contenido muy similar⁴, así como el mandato del artículo 166 de la CE, que excluye la iniciativa legislativa popular del ámbito de la reforma constitucional.

Como corolario de lo anterior, en el texto comentado se expone que el órgano parlamentario no sólo podía haber inadmitido esta iniciativa, sino que tenía la obligación de hacerlo en atención a las graves consecuencias jurídicas que se derivarían de su admisión a trámite: crear la apariencia jurídica de que el procedimiento seguido era conforme al marco constitucional, estatutario y legal en vigor para ciudadanos, poderes públicos y otras instituciones, por un lado, y, del otro, prescindir de la participación en dicho procedimiento de sus legítimos actores: las Cortes Generales y el pueblo español.

Finaliza la resolución apreciando la vulneración de los artículos 166, 168 y 23 de la carta magna, junto a los artículos 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, por lo que se declara inconstitucional y nulo el acuerdo impugnado.

c) Reflexiones críticas sobre la función calificadora de las mesas parlamentarias respecto a iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales

La jurisprudencia constitucional, tras varias fluctuaciones⁵, ha superado su anterior doctrina que limitaba la función calificadora

⁴ STC 124/2017, de 8 de noviembre.

⁵ Un estudio interesante sobre los vaivenes del Tribunal Constitucional en esta materia puede consultarse en Piniés Ruiz, F. J. de (2019). Delimitación de la función de califica-

de las Mesas a una vertiente meramente formal, de tal suerte que se abre a ciertos controles materiales sobre las iniciativas presentadas sin que ello atente contra el *ius in officium* de los parlamentarios. Uno de estos límites, que ahora analizamos, es el relativo a las iniciativas palmarias y evidentemente inconstitucionales. El criterio adoptado al respecto, mantenido de forma constante al menos desde las sentencias 46 y 47/20218, de 26 de abril⁶, se resume en los siguientes puntos:

- i) La regla general es que el órgano rector no puede inadmitir iniciativas que puedan aparecer como presuntamente contrarias a la Constitución.
- ii) Dicha regla tiene una primera excepción: aquellas que sean inconstitucionales de forma palmaria y evidente pueden ser rechazadas por la Mesa. En este caso se trata de una mera facultad, no una obligación.
- iii) Hay otra quiebra aún más acentuada: si la iniciativa incumple una resolución previa del Tribunal Constitucional, o es aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarada inconstitucional y los componentes de la Mesa actúan a sabiendas con conocimiento de dicho pronunciamiento, el órgano parlamentario tiene el deber de inadmitirla por la aplicación conjunta de los artículos 9.1 CE y 87.1 de la LOTC.

La Sentencia objeto del presente artículo extiende la obligación de inadmisión a otro supuesto, íntimamente conectado con el reseñado en el párrafo anterior. También deberán ser rechazadas aquellas iniciativas que lesionen de forma palmaria y evidente nuestra ley fundamental cuando las mismas, además, transgredan los límites

ción de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.

⁶ La cual se ha reiterado, entre otras, en las sentencias 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3; 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3; 58/2022, de 7 de abril, FJ 5; 115/2022, de 27 de septiembre, FJ 4; 46/2023, de 10 de mayo, FJ 6; y 57/2023, de 23 de mayo, FJ 3.

expresos, materiales o formales, fijados para la reforma constitucional, con las consiguientes consecuencias ilícitas de otorgar apariencia de legalidad a una iniciativa realizada al margen del ordenamiento en vigor y provocar la indebida preterición de los actores principales en dicho procedimiento –las Cortes Generales y la totalidad del pueblo español–⁷.

Desde nuestro punto de vista, resulta cierto, como indica el voto particular, que este pronunciamiento implica un nuevo supuesto de deber de inadmisión por las Mesas, pero, muy al contrario que lo que sostiene el solitario magistrado discrepante, entendemos que esta innovación es positiva. Es más, sería deseable que se profundizara sobre la misma en el futuro, de forma que el deber de rechazar las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales se extendiera a todas aquellas que puedan producir, siquiera indiciariamente, algún efecto jurídico⁸. Exponemos a continuación los argumentos que avalan esta postura y aquellos otros que pueden desvirtuar las objeciones a dicha solución.

La inadmisión a trámite de este tipo de iniciativas requiere la previa concurrencia de dos presupuestos: las mismas deben ser contradictorias con el texto de la *Lex legum* de forma clara y terminante –no es suficiente con que sea meramente dudoso o discutible– y

⁷ Fundamento Jurídico 3, letra d).

⁸ Con ello, y a tenor de los más recientes pronunciamientos, debería entenderse superada la, a nuestro entender, errónea doctrina sentada por el ATC 135/2004, de 20 de abril, que inadmitió la impugnación, por el Gobierno de la nación, del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, admitiendo la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario. No deja de resultar significativo que contra dicha resolución se formularan sendos votos particulares firmados por cinco magistrados. Nos hacemos eco de las palabras contenidas en el emitido por el entonces presidente del Tribunal, magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera: «Porque la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” contiene numerosas violaciones de la Constitución española, tan evidentes *a radice* que no hay que esperar para apreciarlas a que finalice el recorrido de un largo proceso en el que puedan introducirse retoques o cambios (...) Los principios constitucionales, entre ellos la atribución de la titularidad del poder constituyente a la Nación española, vinculan y obligan a todas las instituciones, parlamentarias o de cualquier otra clase; y esto hasta que no se reforme la vigente Constitución a través de los procedimientos establecidos en su título X» (Punto 2).

debe restringirse a las que produzcan efectos jurídicos, sean estos vinculantes o no⁹. Las razones que lo apoyan serían las siguientes:

- i) El artículo 9.1 CE dispone de forma imperativa que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Si las Mesas de las asambleas legislativas son órganos pertenecientes al Legislativo, no se entiende por qué razón pueden eximirse, al contrario que los restantes poderes del Estado, de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales en el ejercicio de sus funciones¹⁰. No podemos obviar que la labor de dicho órgano durante este trámite consiste en «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido»¹¹, lo cual justifica la necesidad de un examen, por limitado que sea, sobre la constitucionalidad de la iniciativa en cuestión¹².
- ii) Tampoco resulta entendible que la vulneración de un límite fijado por el Reglamento parlamentario, sea este formal

⁹ Esto incluye, además de las iniciativas puramente legislativas, las mociones y propuestas de resolución, siguiendo la estela marcada por el aforismo «lo jurídico no se agota en lo vinculante», (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2, 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2; 98/2019, de 17 de julio, FJ 2, y ATC 141/2016, de 19 de julio).

¹⁰ García-Escudero Márquez, P. (2006), *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, p. 128: «En cualquier caso, sigo manteniendo que en el ejercicio de sus funciones, la Mesa está sujeta, como el resto de los poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) que no parece pueda dejar a la decisión del Pleno (política y de oportunidad) una iniciativa flagrantemente inconstitucional».

¹¹ STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 3, con cita de las sentencias 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 8; y 90/2005, de 18 de abril, FJ 2; junto al Auto 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3.

¹² De hecho, existen normas que, respecto a la función calificadoradora de las proposiciones de ley presentadas a la Cámara, exigen el pronunciamiento de los servicios jurídicos sobre su constitucionalidad, *vgr.* Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre de 2015, sobre significado de la expresión «Antecedentes necesarios» de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento, Punto Segundo, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 22 de mayo de 1996, acerca de normas sobre el asesoramiento técnico jurídico de las a las Comisiones en el procedimiento legislativo, Norma Primera, letra c). ¿Qué sentido tendría dicha valoración jurídica si posteriormente la Mesa no puede entrar a juzgar la adecuación de la iniciativa a la Ley Fundamental?

o material, conlleve el rechazo obligado de la iniciativa sustanciada, mientras que la infracción indubitada de un precepto constitucional, cuyo rango es jerárquicamente superior, no implique la misma consecuencia jurídica.

- iii) Asimismo, la admisión de las iniciativas aquí consideradas provocan la lesión de una facultad que forma parte del núcleo esencial de la función representativa de los diputados no suscriptores de aquellas: el derecho al procedimiento establecido para el ejercicio de la función legislativa¹³, ya que las mismas no deben tramitarse como cualquier otra ley de la asamblea autonómica o las Cortes Generales, sino a través de los cauces y con los requisitos establecidos para el procedimiento de reforma constitucional¹⁴. Por ello, entendemos que en estos supuestos también se conculca el artículo 23.2 de la CE respecto a dichos representantes. De hecho, las posteriores sentencias 154 y 156/2024, de 16 de diciembre, han confirmado la vulneración de dicho precepto con ocasión de la iniciativa legislativa popular comentada, estimando los recursos de amparo interpuestos por diputados de los Grupos Socialista y de Ciudadanos en el Parlamento catalán, si bien no mencionan la facultad concreta que se vulnera¹⁵.
- iv) La utilización de procedimientos parlamentarios distintos de los fijados en el derecho vigente para reformar la carta magna constituye un ejemplo típico de fraude de

¹³ La jurisprudencia constitucional se ha hecho eco de dicha facultad como un elemento integrante del núcleo esencial del *ius in officium* en las sentencias 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6; y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 4, que puede entenderse lesionado cuando se articula un insólito procedimiento legislativo no previsto en el Reglamento de la Cámara o se omiten sus trámites esenciales.

¹⁴ En este sentido, las SSTC 224/2016, de 19 de diciembre, y 71/2017, de 5 de junio, declararon nulos sendos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitían la tramitación de varias proposiciones de ley por el procedimiento legislativo especial para leyes de desarrollo del Estatuto de Autonomía, fundando su decisión que las iniciativas tenían por objeto materias ajenas a dicho procedimiento.

¹⁵ Las mismas se limitan a citar el Fundamento Jurídico 3, *in fine*, de la Sentencia 143/2024, de 20 de noviembre.

ley (artículo 6.4 del Código civil)¹⁶. En efecto, se utiliza una norma de cobertura –Reglamento parlamentario– para provocar un resultado jurídico contrario al ordenamiento jurídico –reformar la Constitución por medios distintos a los previstos en ella–. Por tanto, la consecuencia jurídica es que no se debe impedir la aplicación de la norma que se trata de eludir, y ello tendría lugar, sin mayor dilación, mediante la correspondiente inadmisión con carácter obligado.

A continuación, nos detendremos en un breve análisis de las objeciones a la intervención de la Mesa en las iniciativas palmaria y evidentemente inconstitucionales.

- i) *Abuso por la mayoría parlamentaria, dominante en la Mesa del Parlamento, que impediría de forma arbitraria la admisión de iniciativas de la minoría con conculcación del principio democrático.* No cabe duda de que se trata de la réplica más seria a nuestra posición; sin embargo, entendemos que la misma no es definitiva. En primer lugar, esta actuación antirreglamentaria cabe respecto de todo tipo de propuestas que se presenten por los grupos minoritarios –singularmente, las que tienen por objeto el control de la acción del Gobierno– y no sólo de las viciadas de evidente inconstitucionalidad, pese a lo cual no se establece un previo impedimento de rechazo por la Mesa. En ambos casos, la solución es la misma: presentar la correspondiente solicitud de reconsideración y, caso de desestimarse, interponer recurso de amparo por vulneración del *ius in officium* de los titulares de la iniciativa. A mayor abundamiento, debemos insistir en que la obligación de inadmitir debe aplicarse de forma excepcional, sin que resulte posible para supuestos dudosos, y que la misma debe estar motivada

¹⁶ Punto 3 del voto particular del magistrado Sr. Jiménez de Parga Cabrera al ATC 135/2004, de 20 de abril.

de forma expresa, adecuada y suficiente¹⁷, so pena, en el caso de no justificarse en tales términos, de resultar declarada inconstitucional por exceder de las funciones estrictamente técnicas de la Mesa y hurtar de esta manera el pronunciamiento de la totalidad de la Cámara. No obstante, respecto de esta última afirmación conviene añadir que la voluntad del Pleno se circunscribe a si, desde un criterio de oportunidad, se estima conveniente aprobar la propuesta, sin que quepa extender dicho juicio a la concurrencia o no de palmaria inconstitucionalidad en la iniciativa, ya que esta última es una cuestión estrictamente jurídica que escapa del ámbito de las opiniones o voluntades políticas.

- ii) *Esta inadmisión implica una exclusión de determinados temas del debate político de la Cámara.* Dicha afirmación resulta, a nuestro entender, rotundamente falsa. Y ello porque la vía parlamentaria para el debate de este tipo de iniciativas es otro muy distinto, ya que debería tener lugar en el ámbito propio de aquellas proposiciones de ley por las que las asambleas legislativas autonómicas ejercen la iniciativa de reforma constitucional conforme a los artículos 166 y 87.2 CE. No es que se impida el debate, sino que debe encauzarse por el procedimiento adecuado. Por otro lado, no cabe duda de que utilizando otro tipo de iniciativas puede sustanciarse la discusión política sobre la necesidad de introducir cambios en la ley fundamental, como puede ser el debate sobre el estado de la comunidad autónoma, o en un debate monográfico sobre dicho propósito, o incluso mediante la aprobación de una solicitud mediante la que se interese al Gobierno de la nación la adopción de un proyecto de ley para la reforma constitucional¹⁸. Lo que resulta de todo punto inadmisibles es que, mediante iniciativas que

¹⁷ Entre otras muchas, SSTC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5; 30/2024, de 16 de febrero, FJ 4; y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2. A tal efecto, los asesoramientos e informes que se emitan por el letrado mayor o los Servicios Jurídicos de la Cámara revisten un valor decisivo.

¹⁸ Esta solicitud se encuentra prevista en el artículo 176.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña., donde se establece que la misma deberá ser aprobada por el Pleno. Sin embargo, el apartado segundo de dicho precepto permite que, previo acuerdo de la Mesa

puedan producir efectos jurídicos, se vulnera la Constitución a sabiendas por un órgano del Estado, con absoluto olvido de que las asambleas legislativas tienen el carácter de poder constituido que en ningún caso puede suplantar o eludir al poder constituyente cuya voluntad se encuentra expresada en la vigente ley fundamental¹⁹. Dicho en román paladino, ningún órgano, dentro del orden constitucional, puede ni debe promover –y mucho menos aprobar– normas jurídicas que vulneren los principios básicos de la Constitución que le sirve de fundamento. Defender una solución distinta es una irresoluble *contradictio in terminis*.

- iii) *Vulneración de ius in officium de los diputados que presentan la iniciativa inadmitida (art. 23 CE)*. Ciñéndonos al supuesto que estamos considerando, consistente en aquellas iniciativas con efectos jurídicos, que resulten palmariamente inconstitucionales –no sólo presuntas– y estén motivadas según los cánones fijados por el Tribunal de Garantías, no se aprecia lesión del art. 23 de la *Lex legum*. Sostener lo contrario, además de referirse a una eventual hipótesis y no a una certeza fáctica –posibles abusos de la Mesa en el ejercicio de su función calificadora en el futuro– ignora la propia jurisprudencia constitucional. Si no puede entenderse que los diputados, en el ámbito de su *ius in officium*, gocen de un «derecho fundamental a la constitucionalidad»²⁰, mucho menos tendrán un aún más inicuo y fantasmagórico «derecho fundamental a la inconstitucionalidad» que les permita presentar propues-

y la Junta de Portavoces, pueda ser tramitada por lectura única o por una comisión con competencia plena.

¹⁹ Nuestro sistema es el propio de un Estado constitucional de Derecho, donde: « (...) el Parlamento es un órgano constitucional que, dentro de la organización interna de los poderes estatales, está plenamente sometido a la Constitución y, con ello, a las competencias, procedimientos y controles que la propia Constitución define. Se trata, desde esa perspectiva, de un sistema parlamentario constitucionalmente reglado». (Dictamen 15/1995, del Consejo Consultivo de Andalucía, de 21 de febrero, FJ 2).

²⁰ SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 3; 108/2016, de 7 de junio, FJ 3; 109/2016, de 7 de junio, FJ 4; 46/2018, de 26 de abril, FJ 4; 47/2028, de 26 de abril, FJ 4; 96/2019, de 15 de julio, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6; 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2; 15/2022, de 8 de febrero, FJ 8; y 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3.

tas radicalmente contrarias a la Constitución por cauces inadecuados. La facultad de presentar iniciativas parlamentarias, como cualquier otra, no es absoluta, sino que se encuentra restringida por los límites materiales que fija la propia ley fundamental. Y tampoco se inserta en el núcleo esencial de las funciones representativas el derecho a que la tramitación se verifique obligatoriamente conforme a lo solicitado por el titular, sino de acuerdo con lo establecido en el Reglamento²¹.

- iv) *Lesión de la autonomía parlamentaria y establecimiento de un indebido control previo de inconstitucionalidad*. El principio de autonomía parlamentaria se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, pero su ejercicio no puede realizarse al margen de los restantes preceptos de la norma suprema sino exigiendo el respeto a su contenido íntegro en el desempeño de la función calificadora por la Mesa. A mayor abundamiento, el examen del órgano rector es liminar, provisional y en ningún caso suplanta al Tribunal de Garantías, el cual está plenamente legitimado para anular el acuerdo adoptado en caso de extralimitación y declarar de forma definitiva, en su caso, la adecuación de la iniciativa registrada a la *Lex legum*²².

El telón de fondo de la cuestión, en relación con los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre diferentes iniciativas o acuerdos palmaria y evidentemente inconstitucionales adoptados por el Parlamento de Cataluña bajo la forma de leyes, proposiciones de ley, mociones o propuesta de resolución, no es otro que el deseo de reformar la Constitución a través de decisiones unilaterales, adoptadas a extramuros de lo previsto en el Título X de la carta magna, con el objetivo de proporcionar cobertura jurídica

²¹ SSTC 110/2029, de 2 de octubre, FJ 2; y 58/2022, de 7 de abril, FJ 4: «El derecho al “procedimiento debido”, indudablemente asociado al reconocido en el artículo 23.2 CE, no debe confundirse con un inexistente “derecho” al procedimiento “preferido”».

²² A título de ejemplo, podemos citar la STC 205/1990, de 13 de diciembre, la cual declaró nulo el Acuerdo de la Mesa del Senado inadmitiendo una moción sobre la utilización de lenguas cooficiales en la Cámara Alta, ya que dicha iniciativa no tenía un carácter inequívoco y manifiestamente inconstitucional.

a posteriores acciones del Ejecutivo autonómico que profundicen en dicha senda rupturista. Entendemos que, ante esta deriva en la que un poder constituido pretende transformarse en constituyente, nuestro Tribunal de Garantías ha optado por extender las funciones calificadoras de la Mesa al análisis material de las iniciativas. E insistimos en que nos parece una solución acertada para la defensa del orden constitucional en el presente contexto, ya que el respeto a la ley fundamental, sus normas y procedimientos está indisolublemente unido al principio democrático²³, hasta tal punto que, parafraseando a Kelsen, los intentos de alterar la Constitución sin sujetarse al marco formalmente establecido resultan equiparables a un golpe de Estado²⁴.

III. CONCLUSIONES

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre, estima que el procedimiento previsto en el Título V de la LOTC es adecuado para impugnar los acuerdos adoptados por las Mesas de las asambleas legislativas autonómicas sobre admisión de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, en tanto que se cumplen los requisitos exigidos para ello: dichos actos gozan de naturaleza jurídica, expresan la voluntad acabada y perfecta de un órgano de la comunidad autónoma y producen efectos jurídicos *ad extram*.
- Desde el año 2017, la jurisprudencia constitucional ha extendido el control material de las Mesas parlamentarias al análisis sobre la constitucionalidad de las iniciativas

²³ STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5: «Atentado tan grave al Estado de derecho conculca por lo demás, y con pareja intensidad, el principio democrático, habiendo desconocido el Parlamento que el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como un poder constituyente del que es titular el pueblo español, no ninguna fracción del mismo. En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución [STC 259/2015, FJ 4 b)](...)».

²⁴ Kelsen, H., (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]), *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México, pág. 218: «Una revolución, en el sentido amplio de la palabra, que abarca también el golpe de estado, es toda modificación no legítima de la constitución –es decir, no efectuada conforme a las disposiciones constitucionales–, o su replazo por otra».

presentadas, de forma que, si las mismas resultan palmariamente y evidentemente contrarias a la ley fundamental, el órgano rector puede inadmitirlas, y en el caso de que contravengan un mandato del Tribunal Constitucional a sabiendas de dicha circunstancia, la Mesa está obligada a su rechazo.

- La resolución objeto del presente artículo da un paso más en este sentido, pues afirma que la Mesa del Parlamento de Cataluña, en el ejercicio de su función calificadora, tenía la obligación de inadmitir la iniciativa legislativa popular presentada ya que, además de ser manifiesta y claramente contradictoria con la Constitución, la misma vulneraba los límites materiales para la reforma de la norma fundamental y su tramitación depararía gravísimas consecuencias para los ciudadanos, los poderes e instituciones públicas y el propio sistema constitucional.
- A nuestro modesto entender, el deber de inadmisión por el órgano rector de la Cámara debería extenderse a todas aquellas iniciativas indubitadamente inconstitucionales y susceptibles de producir cualquier efecto jurídico. Ello obedece, entre otras razones, al tenor literal del artículo 9.1 CE y al sinsentido de que poderes públicos, integrados en el orden constitucional, promuevan y aprueben normas contrarias a la carta magna al margen de los procedimientos reglamentaria y constitucionalmente previstos para la modificación de la *Lex legum*.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- KELSEN, H. (Trad. Vernengo, R. J.) (1982 [1960]). *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional de México.
- PINIÉS RUIZ, F. J. DE (2019). Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras: Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017. (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). *Revista de las Cortes Generales*, (107), pp. 533-548.