



Las impugnaciones previstas en el Título V LOTC y la admisión a trámite de iniciativas legislativas populares inequívocamente inconstitucionales. STC 143/2024, de 20 de noviembre*

The challenges as provided under Title V LOTC and
the decision on the admissibility of unequivocally
unconstitutional popular legislative initiatives.

The Constitutional Court's Judgment
143/2024, of November 20

Paloma Requejo Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-5521-4749>

Fecha de recepción: 05/06/2025

Fecha de aceptación: 04/09/2025

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿PUEDE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ORDENADA POR LA MESA DE UN PARLAMENTO AUTONÓMICO SER OBJETO DE UNA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V LOTC?—III. ¿ES CONSTITUCIONAL O INCONSTITUCIONAL LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES QUE VULNEREN PALMARIAMENTE LA CONSTITUCIÓN?—IV. LO QUE LA SENTENCIA NO SE PREGUNTA.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en el marco de una impugnación del artículo 161.2 CE concebida como procedimiento autónomo en los artículos 76 y 77 LOTC, toca en su STC 143/2024, de 20 de noviembre (BOE n.º 311, de

* BOE n.º 311, de 26 de diciembre de 2024.

26 de diciembre de 2024)¹, algunas cuestiones vinculadas a otras ya abordadas con anterioridad, ahora con matices de interés que tampoco esta vez se libran de cierta polémica. Nos referimos a si la admisión a trámite por la Mesa de un Parlamento autonómico de una iniciativa legislativa popular es susceptible de ser objeto de tal procedimiento impulsado por el Gobierno estatal y a si la Mesa de un Parlamento autonómico tiene que inadmitir a trámite aquellas iniciativas legislativas populares que vulneren inequívocamente la Constitución. Las páginas que siguen se centrarán, por tanto, en la expansión de un procedimiento cuyo uso parece en principio aconsejable que sea restrictivo y en el tránsito del poder al deber de inadmisión de las Mesas en esos supuestos de inconstitucionalidad manifiesta, sin obviar la repercusión que ello pueda tener en las funciones de las Asambleas legislativas y del Tribunal Constitucional, y, lo que es aún más relevante, en el propio principio democrático.

II. ¿PUEDE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ORDENADA POR LA MESA DE UN PARLAMENTO AUTONÓMICO SER OBJETO DE UNA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V LOTC?

La impugnación a la que alude el Título V LOTC se dirige contra «disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades autónomas» e implica en primer término su suspensión automática (art. 76 LOTC). Por mucho que el artículo 77 LOTC afirme que «cualquier motivo» sirve a la hora de fundamentar la impugnación, comúnmente (por todos, Fernández Farreres, 2001, pp.1219-1244) se ha interpretado que ha de basarse en un vicio de inconstitucionalidad, para que de este modo sea acorde a la naturaleza de las funciones del Tribunal Constitucional, y en general de carácter no competencial, para que así no se solape con otro de los procedimientos que este puede conocer, el conflicto de competencias (STC 64/1990, de 5 de abril y ATC 135/2004, de 20 de abril)². El Tribunal Constitucional debe en un «plazo no superior a cinco

¹ Posteriormente las SSTC 154/2024 y 156/2024, de 16 de diciembre (BOE n.º 21, de 24 de enero de 2025) estimaron sendos recursos de amparo, al considerar que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña objeto de la sentencia que aquí se comenta y el que desestimó su reconsideración lesionaron el derecho de los recurrentes, diputados respectivamente del grupo Socialistas i Units per avanzar y del grupo Ciudadanos en el citado Parlamento, «a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE)». Al haber sido ya declarado inconstitucional el primero de los Acuerdos, se procedió sólo a declarar la nulidad del segundo para restablecer a los recurrentes en su derecho. Morales Arroyo (2024, p. 480) pone de manifiesto el impacto que, como en este caso, puede tener una previa impugnación del Título V LOTC en el alcance del amparo, cuando coincide el objeto de ambos procedimientos.

² Ciento es que hay algunas sentencias, como la STC 184/1996, de 14 de noviembre, y, sobre todo, la STC 32/2015, de 25 de febrero, durante el boom de estas impugnaciones con ocasión del proceso inde-

meses» ratificar o levantar la suspensión, «salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia», que entre en el fondo del asunto y resuelva la impugnación (art. 77 LOTC).

En este caso el Gobierno estatal impugnó un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, que admitía a trámite la iniciativa legislativa popular titulada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», lo que provocó su suspensión automática. El abogado del Estado sostuvo el mantenimiento de la suspensión por la relevancia constitucional de la controversia, mientras que el letrado del Parlamento catalán pretendió sin éxito su alzamiento atendiendo a su carácter excepcional y a que el Acuerdo no generaba perjuicios de imposible o difícil reparación. El Tribunal Constitucional mantuvo la suspensión por razones distintas a las que normalmente maneja, como la «trascendencia constitucional» del asunto y «suscitarse cuestiones que inciden en la defensa de la integridad misma de la Constitución» (ATC 72/2024, de 16 de julio), dictando posteriormente sentencia en la que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Acuerdo.

Como hemos indicado, para poder ser objeto de una impugnación de los artículos 76 y 77 LOTC se requiere que estemos ante una disposición normativa sin fuerza de ley o una resolución de cualquier órgano autonómico. Evidentemente un Acuerdo de la Mesa de un Parlamento autonómico es una resolución carente de fuerza de ley que emana de un órgano rector o de gobierno de una institución de una Comunidad autónoma.

Con anterioridad (ATC 135/2004, de 20 de abril, SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre) el Tribunal Constitucional había exigido adicionalmente a las resoluciones de las Asambleas legislativas autonómicas para poder ser impugnadas que tuvieran «naturaleza jurídica», que produjeran «efectos jurídicos» y que procedieran «de órganos capaces de expresar la voluntad de la Comunidad autónoma», sin ser «actos de trámite en el procedimiento de que se trate».

Este último requisito es el que aquí generó más dudas. No tantas la naturaleza jurídica del Acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, afirmada categóricamente por el Tribunal dado el «carácter estrictamente técnico y tasado de la valoración a realizar», ni su capacidad para producir efectos jurídicos. Según él mismo enumera, hay efectos formales, como la notificación a la comisión promotora o su publicación oficial, pero también «sustantivos», que se proyectan sobre la comisión, permitiéndole comenzar con la recogida de firmas; sobre los ciudadanos, posibilitando que avalen la iniciativa; sobre el Parlamento catalán, que debe asegurar a la comisión sus derechos durante la tramitación de la iniciativa y el cobro de la correspondiente

pendentista en Cataluña, en las que el Tribunal señaló que «no cabe deducir... que la impugnación deba ser inadmitida en la parte relativa a las alegaciones de carácter competencial, sino únicamente que cuando la impugnación se fundamente solo en ese tipo de vulneraciones, se estará, materialmente, ante un conflicto de competencia, incluso aunque se acuda por la vía prevista en el Título V LOTC».

indemnización, así como mantener la iniciativa de disolverse el Parlamento; o sobre otros órganos administrativos, que han de certificar la inscripción de los firmantes en el censo o en el padrón. Todo ello probaría, según el alto Tribunal, que la admisión de esta iniciativa legislativa popular «no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos», a diferencia de lo que sucede cuando la admisión se refiere a un proyecto o a otra clase de proposición de ley, donde su «única consecuencia» «es que estos estarán en condiciones de ser objeto de la tramitación legislativa de que se trate». Los efectos externos del Acuerdo de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular resultarán determinantes para el Tribunal, pues hacen que reúna todos los requisitos para poder ser objeto de impugnación.

No obstante, cabe plantearse si así todo el Acuerdo no sigue estando a disposición de un acto principal que manifieste la voluntad definitiva del Parlamento y, por tanto, ello dificulta que sea susceptible de impugnación del Título V LOTC.

De las Sentencias y Autos antes citados, como reconoce el propio Tribunal, solo el ATC 135/2004, de 20 de abril, guarda cierto paralelismo con el suscrito de la STC 143/2024, de 20 de noviembre. Se trata de la impugnación de un Acuerdo del Parlamento vasco de admisión a trámite de una Propuesta del Gobierno vasco de «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi», calificada como iniciativa de reforma estatutaria. El Tribunal descartó entonces que pudiera ser objeto de impugnación de los artículos 76 y 77 LOTC, al «desplegar sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario... y para los sujetos legitimados a participar en el mismo», por lo que «los vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto este no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine». Excluida la impugnación, solo cabría interponer recurso de amparo frente a estos actos de trámite, de vulnerar algún derecho fundamental.

Sin embargo, el Tribunal también recurre para fundamentar la STC 143/2024 al ATC 49/2018, de 26 de abril, que, a diferencia del mencionado, nada tiene que ver con el asunto. Alude a una Resolución del Presidente del Parlamento catalán, que, lejos del procedimiento legislativo, propone un candidato a la investidura de Presidente autonómico. Aun así, le parece relevante la afirmación que en él se realiza de que es posible que algunos actos que se incardin en un procedimiento como el que allí se trataba pueden ser expresivos de «la voluntad cierta y acabada de [un] órgano de la Cámara en el ejercicio de una función institucional» y por tal motivo pueden ser objeto de la impugnación a la que nos venimos refiriendo, sin perjuicio de que además sean susceptibles de ser recurridos en amparo. Llama la atención que el Tribunal no haga hincapié en que en ese mismo Auto se descarta que lo dicho contradiga o suponga una excepción a lo manifestado en el ATC 135/2004, de 20 de abril, pues mantiene que en «un procedimiento parlamentario de carácter legislativo... los trámites que lo integran no expresan todavía la voluntad de la Cámara».

El Tribunal, a partir de estos presupuestos, llega ahora a la conclusión de que la naturaleza y las consecuencias de la admisión a trámite de una iniciativa legislativa no son siempre las mismas, por lo que los procedimientos que se puedan sustanciar ante el Tribunal Constitucional contra el Acuerdo que la adopte también diferirán. Todo dependerá del tipo de iniciativa.

Si es un proyecto de ley del Gobierno o una proposición de ley de un número de diputados o de un grupo parlamentario, el control de la Mesa ha de ser formal y esta se pronuncia sobre una iniciativa legislativa ya perfeccionada, suponiendo su admisión que es posible continuar en el marco parlamentario el procedimiento legislativo que les corresponda³. Por tanto, su naturaleza es la de «un simple acto de trámite... con efectos únicamente *ad intra*».

Si estamos ante una proposición de ley de origen popular, el Tribunal entiende que lo que se somete a la fase de admisión no es aún una iniciativa ya perfeccionada. Solo lo será cuando consiga el aval del número de ciudadanos exigido; es a ellos, y no a la comisión promotora que presenta el texto, a quien se atribuye la iniciativa legislativa popular⁴. Esa admisión a trámite o «preadmisión», como la denomina en ocasiones el Tribunal Constitucional⁵, en la que la Mesa despliega un control material y no solo formal sobre la iniciativa no perfeccionada, cumple a su juicio una función «autónoma y singular»; servir de «condición necesaria para que los ciudadanos puedan participar directamente en los asuntos públicos», ejerciendo su derecho fundamental cuando suscriben la propuesta de la comisión promotora. De ello deriva que la «preadmisión» provoca unos efectos inmediatos *ad extra* del ámbito parlamentario, sin perjuicio además de unos efectos «diferidos» *ad intra*, una vez se

³ Recordemos que en Cataluña el artículo 62 de su Estatuto de autonomía atribuye la iniciativa legislativa, entre otros, a los diputados y a los grupos parlamentarios y no se prevé en el Reglamento de su Asamblea legislativa una fase de toma en consideración, de modo que, al igual que ocurre con los proyectos de ley, la Mesa, tras su admisión a trámite y publicación, designa la Comisión que ha de tramitarlas y abre el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad, siendo discutidas en un debate de totalidad. No es lo que sucede en otras Comunidades autónomas, en las que, con un diseño más parecido al estatal, la proposición presentada por los diputados o por los grupos parlamentarios después de su admisión a trámite debe ser tomada en consideración por el Pleno para que pueda continuar su tramitación como iniciativa.

⁴ En Cataluña tampoco deben ser tomadas en consideración esas iniciativas que ya cuenten con el apoyo de las firmas necesarias, siendo en puridad el texto de la comisión promotora una propuesta de iniciativa. Pero en otras Comunidades autónomas la propuesta avalada por el número de firmas requeridas sí se somete a una toma en consideración del Pleno de las Asambleas legislativas.

⁵ Tras calificar reiteradamente ese primer y único control de la Mesa como admisión a trámite de iniciativas legislativas populares, el Tribunal acaba afirmando que estamos ante una «preadmisión», ya que en su opinión la admisión a trámite tendrá lugar una vez se haya comunicado a la Mesa la obtención del mínimo de firmas exigidas para avalar la propuesta, «sin que la Mesa... pueda hacer otra cosa, entonces, que tomar conocimiento de que la iniciativa popular se ha perfeccionado, y cumple la totalidad de los requisitos exigidos, igual que debe limitarse, respecto de las otras iniciativas, por regla general, a verificar su regularidad formal y su viabilidad procedural». Normativamente nada se dice sobre tal admisión a posteriori y hablar de «preadmisión», según apunta el Voto particular del Magistrado Sáez Valcárcel, tampoco ayuda precisamente a descartar que estemos ante un acto de trámite o «preparatorio», como pretende el Tribunal Constitucional.

constate la consecución de las firmas establecidas, que permitirán continuar la tramitación parlamentaria de la ya iniciativa.

Las singularidades de una iniciativa legislativa popular y de su admisión a trámite son innegables y pueden servir para explicar que esta última tenga un diferente régimen de control jurisdiccional. Derivar de las mismas que estamos ante una admisión con una naturaleza sustancialmente diferente a las demás, ante un *tertium genus*, como hace el Tribunal, facilita la justificación de por qué puede ser objeto de impugnación, al eclipsar su dimensión externa⁶ su consideración como acto de trámite, pero puede resultar exagerado. En realidad, este tipo de admisión, de modo semejante al resto⁷, verifica también que la propuesta cumple unos requisitos que permitirían luego la tramitación parlamentaria de la ya iniciativa. El propio Tribunal lo reconoce cuando afirma que la admisión de una iniciativa legislativa popular «despliega sus efectos en una doble dirección», ya que, si bien «ciertamente la formulación de una propuesta legislativa se inserta en un procedimiento que podemos identificar como parlamentario, puesto que se dirige a alcanzar que sea objeto de debate político en el seno de la Cámara...», «a esa admisión a trámite se anuda una consecuencia autónoma y singular, no vinculada indefectiblemente con este procedimiento, porque, sin necesidad de que la iniciativa legislativa popular se perfeccione reuniendo el número de firmas legalmente establecido para ello y alcance así su tramitación parlamentaria, habilita de por sí, y sin la concurrencia de más consecuencias posteriores, al ejercicio de un derecho fundamental». Esto último, como particularidad o, según el Tribunal, como causante de que la función de la Mesa de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular tenga una naturaleza propia, es lo que abriría la puerta a su impugnación.

En definitiva, si, como defienden el Voto particular a la sentencia y el letrado del Parlamento catalán, el Acuerdo de admisión de la iniciativa legislativa popular se ve tan solo como un acto de trámite con unos efectos exclusiva-

⁶ Si hemos preferido utilizar la expresión dimensión externa, en vez de hablar de efecto externo como hace el Tribunal, es porque la admisión tiene un perfil más que de causa de condición de ejercicio de un derecho fundamental.

⁷ Como explica Arce Janáriz, (1990, pp. 28-30; 35-41; 47-49), en general, mientras la función de la calificación de la pretensión consiste en comprobar si el procedimiento escogido por los interesados para «sustanciarla» es el adecuado, la admisión a trámite supone que el escrito «ha sido presentado en tiempo y forma por sujeto legitimado y ante órgano competente y que de la pretensión en él deducida puede ocuparse la Cámara», así como reconocer al que lo firma «el derecho a que siga el procedimiento elegido», sin que ello «prejuzgue el éxito de la pretensión, sino únicamente su viabilidad procedural, obligando a prever y dedicar un tiempo del trabajo de la Cámara para su sustanciación». Cuando el objeto de la admisión es un proyecto de ley, el control es mínimo, al estar ante una iniciativa legislativa, y, cuando es una proposición de ley presentada por parlamentarios, el control de la Mesa se circunscribe a verificar «que se propone la activación del procedimiento adecuado» y «que quienes lo proponen pueden requerir de la Cámara que lo active», pues es al Pleno, allí donde hay toma en consideración, al que realmente se desplaza el control, al estar ante una propuesta de iniciativa. En la iniciativa legislativa popular, por último, el control es más amplio; la Mesa, al «ponderar» la idoneidad del procedimiento elegido a la pretensión, ha de «examinar el contenido de la pretensión», a causa de lo que denomina «caracterización material del procedimiento», que resulta «de que a un procedimiento solo pueden corresponderle determinadas materias».

mente de carácter interno, de «impulso» del procedimiento legislativo en el ámbito parlamentario y «preparatorio de la iniciativa», y la recogida de avales como un «trámite ulterior a la admisión» ajeno a ella, se extrapolaría a este supuesto lo ya resuelto por la jurisprudencia anterior, excluyendo que el Acuerdo pueda ser impugnado vía artículos 76 y 77 LOTC, puesto que no manifestaría aun la voluntad institucional de la Comunidad autónoma, siendo posible tan solo interponer un recurso de amparo contra él de resultar vulnerado algún derecho fundamental. Con ello se mantendría la lectura restrictiva de la impugnación como procedimiento de uso excepcional, dados sus efectos suspensivos automáticos que en este caso tendrían especial impacto en el principio democrático⁸. Sin embargo, el Tribunal Constitucional apostó por admitir la impugnación, no levantar la suspensión, reiterar en la Sentencia la procedencia de la admisión y entrar en el fondo, puesto que, a su juicio, el Acuerdo de admisión a trámite de una propuesta de iniciativa legislativa popular no comparte naturaleza con los de las demás iniciativas legislativas, que quedan por ello fuera de tal impugnación. Un «efecto» *ad extra* le confiere entidad propia; es condición de ejercicio de una manifestación del derecho fundamental de participación directa en asuntos públicos. Su impugnación será entonces posible, en tanto «no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos» y estaría «expresando una voluntad cierta y acabada de la voluntad institucional de la Comunidad autónoma».

III. ¿ES CONSTITUCIONAL O INCONSTITUCIONAL LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES QUE VULNEREN PALMARIAMENTE LA CONSTITUCIÓN?

Hasta el momento el Tribunal Constitucional había abordado esta cuestión, sobre todo, aunque no únicamente, en el marco de procedimientos de amparo en torno al artículo 23 CE⁹. Por regla general la fase de admisión a trámite de

⁸ Efectivamente, tanto el Magistrado discrepante como el letrado del Parlamento de Cataluña consideran que el Acuerdo de la Mesa de admisión a trámite «impulsa el procedimiento, pero no produce la decisión final en el mismo». Sáez Valcárcel afirma en el Voto particular que ni razones prácticas, que entendemos aquí parecen cobrar más peso, como eludir con la impugnación la apertura de un procedimiento complejo o una pérdida de recursos materiales y tiempo a los llamados a intervenir, ni «la excusa de tutelar el buen ejercicio» del derecho fundamental de participación política por medio de la iniciativa legislativa popular, son convincentes, porque al final se está intentando beneficiar al derecho mediante una «medida impedidiva» y «el carácter interno» del Acuerdo queda «desdibujado». En su opinión, estamos ante un acto de trámite y «el proceso de recogida y acreditación de firmas» es un «rasgo fáctico-procedimental». El letrado del Parlamento catalán, además, imputa a esta concreta impugnación una intención que excede del ámbito de lo jurídico, por lo que no entraremos en ello; «se dirige en realidad contra las ideas que se han plasmado en la propuesta legislativa» para impedir un debate en sede parlamentaria.

⁹ Una panorámica de la jurisprudencia sobre este asunto puede consultarse en Ridaó Martín, 2023, pp. 78-82.

«iniciativas parlamentarias» en sentido amplio, esto es, incluidas no solo las legislativas, debe ceñirse a un control formal; el control material es posible si normativamente se asocia a la iniciativa algún elemento de esta naturaleza.

En caso de inconstitucionalidad material de la iniciativa, esta no puede provocar su inadmisión, a no ser que sea «palmaria o evidente», como ya había adelantado la STC 205/1990, de 13 de diciembre, en relación a una moción que había sido inadmitida sin existir inconstitucionalidad «manifesta e inequívoca» con la consiguiente lesión del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Según los términos que utiliza en varias de sus sentencias, el Tribunal Constitucional califica la inadmisión por inconstitucionalidad incontrovertida como una «posibilidad» (SSTC 10/2016, de 1 de febrero o 115/2019, de 16 de octubre), que no vulneraría el derecho del promotor de la iniciativa (por todas, STC 10/2016, de 1 de febrero). Incluso es importante resaltar que en la STC 107/2016, de 7 de junio, se afirma que, «aun configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa», decantarse por la admisión a trámite no supondría infringir el derecho fundamental del artículo 23.2 CE de «quienes denuncien tal supuesta omisión de control», pues no hay «un derecho fundamental a la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias», que «difuminaría los contornos del derecho», y «alteraría..., acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional». Distinto es cuando estamos ante una admisión a trámite de una iniciativa que incumple manifestamente ciertas decisiones del propio Tribunal Constitucional de las que la Mesa es conocedora¹⁰. El Tribunal entiende que, ya que el «debido respeto» a las mismas es «consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución», el órgano rector estaría vulnerando el artículo 9.1, así como el artículo 23 CE» (SSTC 46/2018, de 26 de abril, y 15/2022, 8 de febrero). En conclusión, según la STC 115/2019, de 16 de octubre, «la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de las propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales... se transforma en obligación cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional... en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada. [...] Existe, así, en tal caso, un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato juris-

¹⁰ «Entre otros supuestos, en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del artículo 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción) o cuando sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» (STC 46/2018, de 26 de abril) o reitere su contenido injustificadamente (SSTC 115/2019, de 16 de octubre y 156/2019, de 28 de noviembre).

diccional que impone esa obligación (STC 47/2018, FJ 5)». Lo contrario, señala, relativizaría «el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal» y supondría aceptar la inaplicación de su doctrina.

Circunscribiéndonos a las iniciativas legislativas, las proposiciones de ley de origen parlamentario siguen el mismo camino. Están sujetas en principio tan solo a un control formal en la fase de admisión a trámite, pues, según la STC 124/1995, de 18 de julio, de realizar la Mesa un control material estaría tomando «una decisión política que solo al Pleno corresponde» y estaría vulnerando los artículos 23.1 y 2 CE, al obstaculizar que «se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere». Como reafirma la STC 38/1999, de 22 de marzo¹¹, el control de legalidad de las iniciativas durante la admisión a trámite es constitucional, siempre que «no se esconda un juicio sobre su oportunidad política» que corresponda efectuar al Pleno. De abordarlo la Mesa, «órgano de gobierno» con una «función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como... foro de debate y participación en la cosa pública», estaría suplantando a éste. Quedarían fuera de esta regla general, según se ha indicado, los supuestos de inconstitucionalidad manifiesta de la proposición de ley de origen parlamentario, en los que, conforme a la STC 95/1994, de 21 de marzo, entre otras, la Mesa podría acordar la inadmisión.

Ese control eminentemente formal en la admisión a trámite de proposiciones de ley se amplía, como es sabido, en las iniciativas legislativas populares. El elemento material gana importancia, al excluir la Constitución, los Estatutos de autonomía o las leyes que puedan regular ciertos contenidos (entre otras SSTC 76/1994, de 14 de marzo, 95/1994, de 21 de marzo, 124/1995, de 18 de julio, 38/1999, de 22 de marzo). Esa prohibición «por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan» y la consiguiente «restricción del alcance y regulación del ejercicio» de un «instrumento de participación directa», a tenor de la STC 76/1994, de 14 de marzo, está en sintonía con unas formas de gobierno en las que priman los mecanismos representativos. El control material de la Mesa en la fase de admisión de las iniciativas legislativas populares, según la STC 76/1994, de 14 de marzo, no «invad[e] ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales» y, tratándose de comprobar si la iniciativa legislativa popular versa sobre alguna de las materias que tiene vedadas, cabría la inad-

¹¹ Esta sentencia, aunque resuelve un recurso de amparo y no se ve afectada una iniciativa legislativa popular, resulta en cierto modo de interés para nuestro caso, pues el Tribunal considera que vulnera el artículo 23 CE la inadmisión a trámite de una proposición de ley por estimar la Mesa que contravenía la norma institucional básica de la Comunidad autónoma y «suponía una reforma del Estatuto de autonomía que debía seguirse por el procedimiento para la elaboración de una Ley de reforma del Estatuto... y no por una ley ordinaria de la Comunidad autónoma como pretendían sus proponentes».

misión si se refiriera a la reforma de la Constitución, tal y como establece el artículo 166 CE¹².

En la STC 143/2024, de 20 de noviembre, el Tribunal ha de resolver ahora en el marco de una impugnación del Título V LOTC si es constitucional o no el Acuerdo de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, estimando por ello necesario entrar en el contenido del texto normativo presentado, porque «puede resultar determinante para dilucidar si su concreta formulación en una proposición de ley autonómica, que además se somete a la iniciativa legislativa popular de los ciudadanos, y sobre la que sólo está llamado a pronunciarse el Parlamento de Cataluña con la exclusión de los órganos constitucionales del Estado, conlleva el deber de la Mesa del Parlamento de Cataluña de su inadmisión, por suponer, de modo directo e inmediato una contravención de la Constitución».

Con un título tan expresivo como «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», sin necesidad de describir aquí su contenido en detalle, salta a la vista que conculca inequívocamente los artículos 1.2 y 2 CE, al igual que se opone a lo sentado en Sentencias que el propio Tribunal menciona, por ejemplo, la STC 124/2017, de 8 de noviembre. Como ya se ha indicado y recuerda la STC 115/2019, de 16 de octubre, el Tribunal Constitucional había afirmado en el marco de otros procedimientos que la vulneración patente de la Constitución por parte de una proposición parlamentaria permitía a la Mesa inadmitirla y esta inadmisión solo se convertía en deber cuando «el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación (STC 47/2018, FJ5)», lo que levantó cierta polémica por exorbitado, como muestran varios votos particulares como el que acompaña a la Sentencia que se comenta¹³. El Tribunal decide ahora dar el salto de la posibilidad a la obligación de inadmisión en caso de contravención palmaria de la Constitución por una iniciativa legislativa popular y lo hace ofreciendo

¹² La STC 76/1994 también es relevante para el objeto de este comentario, aunque el supuesto no sea exactamente el mismo. La Mesa inadmite una iniciativa legislativa popular que tiene por contenido explícito instar a uno de los sujetos legitimados a que inicie un procedimiento de reforma constitucional para que sea modificada en los términos que la proposición señala. El Tribunal Constitucional entiende que la iniciativa versa sobre un contenido, la revisión de la Constitución, prohibido por el artículo 166 CE, ya que «en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno —tampoco indirectamente—», por ello deniega el amparo, en tanto la inadmisión de la iniciativa por la Mesa no vulnera ningún derecho fundamental.

¹³ Ello llevó al letrado del Parlamento de Cataluña a subrayar con base en la comentada doctrina que, según la STC 56/2022, de 5 de abril, la Mesa «podría haber inadmitido la iniciativa», sin que exista una «obligación o mandato» de inadmisión. De ahí que se «podía optar también, como así hizo, por una alternativa más flexible, realizando una lectura amplia de las competencias de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña», que, a diferencia de la inadmisión, no desalentaría el ejercicio del derecho de participación a través de la iniciativa legislativa popular. Esa referencia a una interpretación amplia de las competencias del Parlamento catalán, incluyendo en ellas «las propuestas que se pueden elevar a las Cortes Generales», conecta la «iniciativa» a la reforma constitucional, como también hará el Constitucional con consecuencias opuestas.

una explicación en la que lo material se conecta con lo procedural, no sin diluirse en cierto modo.

En efecto, para el Tribunal la proposición de iniciativa legislativa popular no solo contraviene los preceptos constitucionales señalados; «incorpora... una propuesta de reforma constitucional», que «habría debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en su artículo 168». La Mesa tenía entonces que haber inadmitido a trámite la propuesta, porque la admisión infringe la Constitución «al abrir la vía para que la Comunidad Autónoma de Cataluña, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa» que choca con el principio de unidad del artículo 2 CE. Pero el Tribunal va más allá. Como el artículo 166 CE prohíbe que la reforma constitucional sea directa o indirectamente activada a través de una iniciativa popular, el Acuerdo de admisión a trámite le daría entrada en un espacio para ella inaccesible y ajeno a las materias de competencia de Cataluña. El Constitucional concluye, por tanto, que la Mesa, considerando la forma y el contenido de la iniciativa, no debía ya haberla calificado «como una proposición de ley autonómica, por ser propio ese contenido de una reforma constitucional» y debía de haberla inadmitido a continuación por no tener cabida ahí la iniciativa popular.

Ver el texto presentado como una especie de proposición de reforma constitucional «encubierta», que debía haber sido calificada como tal por la Mesa para luego inadmitirla por su impulso ciudadano y no como una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, manifestamente contraria a la Constitución, que pretendía ser aprobada como ley ordinaria en Cataluña, plantea dudas. El Voto particular señala que no estamos ante una propuesta de reforma de la Constitución ni directa ni tampoco indirecta; recordemos que, a diferencia del supuesto de la STC 76/1994, de 14 de marzo, aquí la propuesta de iniciativa popular no insta al Parlamento catalán a poner en marcha una revisión constitucional. Además, el Constitucional en otros ámbitos no se había mostrado proclive, por así decirlo, a estas reformas «solapadas». Ya se ha hablado de la STC 38/1999, de 22 de marzo y, por su parte, el ATC 85/2006, de 15 de marzo, en relación a la calificación y admisión a trámite por la Mesa del Congreso de una propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña presentada como tal por su Parlamento y recurrida en amparo por el Grupo Popular por vulnerar el derecho del artículo 23.2 CE en tanto no fue calificada ni tramitada como propuesta de reforma constitucional, afirmó en la línea del ATC 135/2004, de 20 de abril, que «un proyecto de norma acaso inconstitucional no es como tal un proyecto inconstitucional; y, en fin, la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a esta en una reforma del texto constitucional». Pero ahora el que estemos ante una iniciativa legislativa popular, sujeta a otros límites, es lo que lleva a cambiar la perspectiva y da pie a pasar del poder al deber de inadmitir, sin ir por caminos más intrincados que hubieran exigido un mayor esfuerzo de justificación.

El Tribunal, por último, después de constatar el quebrantamiento de aspectos sustantivos y procedimentales que avalan que la admisión de la iniciativa es inconstitucional y que su inadmisión resultaba obligada, subraya la relevancia de las consecuencias jurídicas «irreversibles» que provoca el Acuerdo impugnado. Repercute en «las instituciones y órganos públicos, a los que obliga a ejercer sus competencias para dar viabilidad a la tramitación de la iniciativa»; en los ciudadanos, al generar, cuando no es así, «la apariencia de que pudieran participar... en un procedimiento que se desarrolla de conformidad con el ordenamiento jurídico»; en las Cortes y en el pueblo español, titular de la soberanía, que quedarían apartados del procedimiento de revisión constitucional. Por todo ello, el Acuerdo de admisión, señala el Tribunal, vulnera «lo dispuesto en los artículos 166, 168 y 23 CE, así como lo previsto dentro del bloque de la constitucionalidad en los artículos 29.3 y 62.1 EA».

En conclusión, podría decirse que el Tribunal Constitucional para fundamentar su declaración de inconstitucionalidad maneja una batería de argumentos, entre los que el sustantivo, siendo determinante, actúa sobre todo como punto de partida. Se ha admitido a trámite una propuesta de iniciativa legislativa popular autonómica cuyo contenido vulnera inequívocamente los artículos 1.2 y 2 CE y la doctrina constitucional, pero el foco se pone en que, al hacerlo, se han infringido los «límites expresos, estrictamente formales o de procedimiento, a los que está sometida la revisión constitucional, al tiempo que habilita el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos sobre el ámbito material propio de las modificaciones constitucionales». Que estemos ante una iniciativa legislativa popular marca la diferencia y explica el mayor rigor y la atención a su contenido exigibles a la Mesa, el tránsito de lo sustantivo a lo procedural y del poder al deber de inadmisión y que se destaqueen efectos de la admisión de perfil más práctico que teórico, como las falsas expectativas que la misma puede despertar en unos ciudadanos movilizados para avalar una propuesta que se sabe inconstitucional o el trastorno que se ocasiona a otros órganos implicados en el proceso. Se echa en falta, sin embargo, alguna reflexión o al menos referencia a otras cuestiones de mayor calado que pueden verse afectadas por la respuesta del Tribunal Constitucional a este caso concreto.

IV. LO QUE LA SENTENCIA NO SE PREGUNTA

¿Cómo incide ese deber de inadmisión de la Mesa ante propuestas de iniciativa legislativa popular manifiestamente inconstitucionales en el papel de la propia Mesa, del Pleno de la Cámara y del Tribunal Constitucional o incluso en el principio democrático? Esa es la pregunta que queda en el aire.

En el Voto particular de Sáez Valcárcel sí se tocan estos aspectos críticamente. La jurisprudencia sobre la obligada inadmisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumplen resoluciones del Tribunal, sentada en recursos

de amparo o en incidentes de ejecución y extrapolada ahora en otro supuesto a un procedimiento «objetivo y abstracto» como la impugnación del Título V LOTC, supone, a su juicio, «una indebida injerencia en la función parlamentaria» por parte del Tribunal y una «limitación del debate parlamentario» «de difícil compatibilidad con el principio democrático» y confiere a las Mesas facultades «materialmente jurisdiccionales» de «control de constitucionalidad», anticipando el que ha de dispensar el Tribunal Constitucional.

Quizás no está de más recordar que el Tribunal Constitucional ha defendido que las proposiciones de ley de origen parlamentario activan el procedimiento legislativo y provocan un debate político, en el que los distintos grupos se pronuncian sobre las razones, «incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma», que explican su apoyo o rechazo, de modo que los ciudadanos puedan conocerlas y valorarlas. De ello la STC 124/1995, de 18 de julio, como se ha señalado, deriva la limitación de las facultades de la Mesa en la admisión a trámite de estas proposiciones de ley a un control formal y no material, pues, de lo contrario, estaría tomando una decisión política propia del Pleno y obstaculizaría el mencionado debate en sede parlamentaria. Aun así, puede la Mesa inadmitirlas en caso de inconstitucionalidad manifiesta. En nuestra opinión, la presentación de una proposición de iniciativa legislativa popular también es el arranque de un procedimiento que pretende incorporar al debate parlamentario una materia o una regulación que, si no es por la visibilidad que le han dado los ciudadanos en ejercicio de su derecho de participación política, ni habrían sido abordadas ni, por tanto, habría posibilidad de que los representantes se posicionaran a favor o en contra. Parece entonces que merecerían un tratamiento semejante al que han recibido las proposiciones de ley de origen parlamentario en lo que a su admisión respecta; sin embargo, no ha sido así. En la preponderancia de la democracia representativa sobre la participativa en nuestro ordenamiento por el recelo, infundado o no, que esta última despierta puede estar la clave. Por mucho que permita canalizar normativamente expectativas ciudadanas ignoradas, potenciando la legitimación de la ley que ha de aprobar las Cámaras, la iniciativa legislativa popular se somete a restricciones, que obligan a la Mesa no solo a llevar a cabo un control formal, sino también un control material. Esos límites materiales adicionales, que podrán ser criticables en ciertos supuestos por desmesurados, hoy por hoy resultan insalvables, de modo que la Mesa debe inadmitir la propuesta de iniciativa legislativa popular que manifiestamente los incumpla y cortarle el paso sin que llegue al Pleno (Requejo Rodríguez, 2023, pp. 263 y 277). En ese contexto encaja la sentencia del Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad del Acuerdo de admisión.

Cuando la Mesa constata la inconstitucionalidad manifiesta de la propuesta de iniciativa legislativa popular durante la fase de admisión y la inadmite, también cabe preguntarse si hay un juicio de constitucionalidad adelantado con suplantación del Tribunal Constitucional. Más allá de la coincidencia de parámetro, la naturaleza y el objeto del control son diferentes. Se trata de

un juicio jurídico-técnico de naturaleza no jurisdiccional y el control recae directamente sobre la proposición de iniciativa legislativa popular, no sobre una ley. En definitiva, como quedó dicho en la STC 76/1994, de 14 de marzo, «cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley —como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular—, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los jueces y Tribunales».

V. CONCLUSIÓN

El control de las decisiones y actos sin fuerza de ley de los órganos parlamentarios por el Tribunal Constitucional ha ido ganando peso. Si en un principio la doctrina de los llamados *interna corporis acta* sirvió para considerarlos por regla general inatacables con base en el principio de autonomía de las Cámaras, a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre, se admitió cuando infringen derechos fundamentales garantizados por el recurso de amparo. No es poco, al haber incluido en los derechos que más pueden verse afectados, los del artículo 23 CE, los aspectos centrales del llamado *ius in officium* de los parlamentarios, aunque no hasta el punto, como se ha indicado, de respaldar un derecho a la constitucionalidad de las iniciativas presentadas¹⁴. En la STC 143/2024, de 20 de noviembre, un Acuerdo de admisión a trámite de una propuesta de iniciativa legislativa popular se ha convertido también en objeto de impugnación del Título V LOTC, pues no deja de ser una resolución de naturaleza jurídica, eso sí singular, de la Mesa de un Parlamento de una Comunidad autónoma. A sus efectos *ad intra* con incidencia en el procedimiento legislativo, compartidos con otros Acuerdos de admisión de iniciativas legislativas, se suma una dimensión externa; unos efectos *ad extra* inmediatos, vinculados al ejercicio del derecho fundamental de participación, en expresión del Tribunal Constitucional. Según él, estos le confieren una entidad propia. Quizás sea excesivo, pero, sea como sea, pueden servir a nuestro juicio como elemento suficiente para justificar que tales Acuerdos pueden ser sometidos a esta vía de control jurisdiccional. Siempre se ha aconsejado una interpretación restrictiva y un uso comedido de esta impugnación; tal y como está configurada no deja de introducir un desequilibrio evidente en favor del Estado y en detrimento de las Comunidades autónomas. Sin embargo, por las razones apuntadas, es posible impugnar estos Acuerdos de la Mesa de Parlamentos autonómicos, dando lugar en primer término a su suspensión automática y lue-

¹⁴ Gómez Lugo (2024, pp. 351-356) muestra este «progresivo incremento de la actividad jurisprudencial en materia de recursos de amparo de procedencia parlamentaria» por motivos varios, no siempre jurídicos, también políticos, como la fragmentación y polarización de los Parlamentos. De la misma opinión es Morales Arroyo (2024, pp. 451-455).

go incluso a su declaración de inconstitucionalidad utilizando un parámetro de enjuiciamiento que sobrepasa los derechos fundamentales. Es lo que aquí sucede. El Tribunal entiende que la Mesa no solo tenía la opción, sino que debía haber inadmitido una propuesta que había calificado incorrectamente. Atendiendo a su contenido, ni podía ser una propuesta de ley autonómica ni su iniciativa podía ser popular. Contravenía de manera manifiesta la Constitución por motivos sustantivos —arts. 1.2 y 2 CE— por lo que incorporaba una reforma constitucional que debía seguir el procedimiento del artículo 168 CE y no podía ser impulsada por una iniciativa legislativa popular —art. 166—. Son estos motivos procedimentales los que adquieren en la sentencia mayor relieve para fundamentar la inconstitucionalidad del Acuerdo, aunque además alude a las consecuencias que depararía la admisión. La inadmisión ahora necesaria de las propuestas de iniciativa popular palmariamente inconstitucionales también tiene su repercusión en el debate parlamentario y en el principio democrático. No hubiera estado de más alguna referencia a ello y a por qué aun así es aceptable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Arce Janáriz, A. (1990). Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 29, pp. 9-116.
- Fernández Farreres, G. (2001). Artículo 76. En *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Tribunal Constitucional, Boletín oficial del Estado, pp. 1219-1233.
- Fernández Farreres, G. (2001). Artículo 77. En *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Tribunal Constitucional, Boletín oficial del Estado, pp. 1234-1244.
- Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 54, pp. 351-388.
- Morales Arroyo, J. M. (2024). La transformación del recurso de amparo contra actos parlamentarios. *Anuario iberoamericano de Justicia constitucional*, núm. 28 (2), pp. 447-490.
- Requejo Rodríguez, P. (2023). El régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular: un presente insatisfactorio y un futuro incierto. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 51, pp. 259-281.
- Ridao Martín, J. (2023). El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, núm. 117, pp. 73-98.