

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27141 *Pleno. Sentencia 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas 2159-2024. Formulada por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Reforma constitucional e iniciativa legislativa popular: incumplimiento por la mesa del Parlamento de Cataluña del deber de inadmisión de una iniciativa legislativa popular cuyo contenido no puede tener cabida a través de una iniciativa legislativa autonómica. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2024:143

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024, promovida por el Gobierno de la Nación, en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 27 de marzo de 2024, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024 (publicado en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 771, de 22 de febrero de 2024), que admite a trámite una iniciativa legislativa popular nominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». De acuerdo con la decisión del Consejo de Ministros, la demanda hizo expresa invocación del art. 161.2 CE y del segundo inciso del art. 77 LOTIC, a efectos de la suspensión del acuerdo impugnado.

El acuerdo mencionado tiene el siguiente tenor literal en el único texto oficial, en lengua catalana:

«Acord: vist el que estableixen els articles del'1 al 6 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, i 111.d i concordants del Reglament s'acorda d'admetre a tràmit la iniciativa; així mateix, de conformitat amb l'article 6.5 de la

Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, s'acorda de comunicar-ho a la comissió de control i a la comissió promotora de la iniciativa legislativa popular, perquè la perfeccioni amb la recollida d'un mínim de 50 000 signatures degudament autenticades, d'acord amb el que disposa la damunt dita llei».

En su versión en castellano, según la traducción aportada por la Abogacía del Estado, el acuerdo impugnado dice así:

«Acuerdo: visto lo que establecen los artículos 1 al 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, y 111.d y concordantes del Reglamento se acuerda admitir a trámite la iniciativa; asimismo, de conformidad con el artículo 6.5 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, se acuerda comunicarlo a la comisión de control y a la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular, para que la perfeccione con la recogida de un mínimo de 50 000 firmas debidamente autenticadas, de acuerdo con lo dispuesto en dicha ley».

A continuació, tras el acuerdo transcrito, se incluye en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 771 el texto de la denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», que tiene el siguiente contenido:

«Proposició de llei de declaració d'independència de Catalunya

Antecedents

Estableix l'article 1.2 de la Carta de l'Organització de les Nacions Unides, que els propòsits de les Nacions Unides són '[f]omentar entre les nacions relacions d'amistat basades en el respecte en el principi de la igualtat de drets i el de la lliure determinació dels pobles'. A l'article 55 diu: 'Amb el propòsit de crear les condicions d'estabilitat i benestar necessàries per les relacions pacífiques i amistoses entre les nacions, basades en el respecte al principi de la igualtat de drets i el de la lliure determinació dels pobles, l'organització promourà:

- a) Nivells de vida més elevats, treball permanent per a tothom i condicions de progrés i desenvolupament econòmic i social;
- b) La solució de problemes internacionals de caràcter econòmic, social i sanitari, i d'altres problemes relacionats; i la cooperació internacional en l'ordre cultural i educatiu; i
- c) El respecte universal als drets humans i les llibertats fonamentals de tothom, sense distinció per motius de raça, sexe, idioma o religió, i l'efectivitat de tals drets i llibertats'.

De manera reiterada, el Parlament de Catalunya ha aprovat resolucions sobre el dret d'autodeterminació de Catalunya, exercint així competència en aquesta matèria, que ha assumit com a pròpia. Per totes, cal esmentar, la primera:

Resolució 98/III sobre el dret d'autodeterminació de la Nació catalana, de 12 de desembre de 1989:

'El Parlament de Catalunya:

– Manifesta que l'acatament del marc institucional vigent, resultat del procés de transició política des de la dictadura a la democràcia, no significa la renúncia del poble català al dret a l'autodeterminació, tal com estableixen els principis dels organismes internacionals i es dedueix del preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979.

– Afirmar, com a conseqüència, que en el moment que ho cregui oportú i a través de les actuacions previstes en el mateix ordenament constitucional, podria incrementar les cotes autogovern fins allà on cregui convenient i, en general, adequar la regulació dels drets nacionals a les circumstàncies de cada moment històric'.

Finalment, cal tenir present la sentència del Tribunal Penal Internacional referent a Kosovo, on per primera vegada es reconeix que la declaració unilateral d'independència s'ajusta a la legalitat internacional.

Exposició de motius

La pertinença de Catalunya a l'Estat espanyol ha portat la Nació catalana a una profunda crisi moral, cultural, econòmica, institucional i d'identitat. L'agressió que ha significat la sentència del Tribunal Constitucional espanyol sobre l'Estatut ha confirmat que l'autonomisme condemna el país a l'extinció i que la relació amb Espanya no és fruit d'un pacte entre iguals sinó d'una situació de dominació. Després de més de quaranta anys de règim constitucional espanyol, una majoria de la societat catalana ja expressa inequívocament la seva voluntat de superar el sistema autonòmic i constituir un Estat català al si de la Unió Europea.

La independència de Catalunya és l'única alternativa viable per a la continuïtat del projecte nacional català i per garantir el benestar dels catalans i les catalanes, davant d'una Espanya pètria decidida, com sempre, a uniformitzar les nacions no espanyoles i assimilar-les, i en la que qualsevol temptativa federal, de recuperació estatutària, o de concert econòmic, tenint en compte la impossibilitat de reformar la Constitució, representa una fantasia irrealitzable, una aventura irresponsable perquè depèn de la voluntat dels espanyols. Només la independència és assolible, perquè només la independència depèn exclusivament de la voluntat majoritària del poble català.

La sentència del Tribunal Constitucional culmina la reducció de Catalunya a una comunitat autònoma de règim comú. El procés va començar amb el Cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 i ha frustrat les esperances posades en el restabliment de la Generalitat abolida el 1714 i el retorn del seu president a l'exili des de 1939.

La modificació unilateral de l'Estatut aprovat pel poble català en referèndum fa impossible restablir-lo amb cap altra llei, ni cap altra mesura. Només queda la submissió a l'acte de força espanyol i resignar-se a ser una mera regió espanyola, o acollir-se a la legalitat internacional per proclamar la independència.

La reducció de Catalunya al règim autonòmic general s'ha aplicat, sobretot, en el finançament de la Generalitat i la manca de despesa pública estatal a Catalunya. Aquest fet ha provocat un dèficit crònic insostenible a la balança fiscal entre Catalunya i l'Estat Espanyol, al voltant del 10 per 100 del PIB anual, uns 22 000 milions d'euros (3000 € per català i any que se'n van a Espanya i no tornen a Catalunya).

Des de 1978 ha continuat la minorització de la llengua i la cultura catalana perquè Espanya no reconeix la territorialitat de la llengua i cultura catalana. La Constitució espanyola tracta els catalans com a minoria lingüística dins el seu propi país. Només la immersió lingüística a les escoles aplicava el principi de la territorialitat, però aquesta mesura ja ha estat invalidada per les sentències del Tribunal Suprem espanyol que ordenen la reintroducció de la llengua castellana en tot l'ensenyament.

La llengua i la cultura catalana es troben en una situació límit que no garanteix la seva supervivència. Només un Estat propi pot invertir la tendència a la minorització a què ens aboca la dependència.

Tot altre projecte que no sigui la proclamació unilateral de la independència és inviable i generarà impotència i frustració. Només la proclamació d'independència és viable perquè significa construir una nova legalitat amb el vot de seixanta-vuit diputats catalans i ha estat avalada per la Cort Internacional de Justícia de l'ONU.

Proposició de llei

Article 1.

Catalunya és una Nació.

Article 2.

El poble de Catalunya és l'únic titular de la sobirania nacional.

Article 3.

El Parlament de Catalunya és el representant democràticament elegit del poble de Catalunya.

Article 4.

El poble de Catalunya no renuncia ni ha renunciat mai al dret a l'autodeterminació, a determinar lliurement el seu futur com a poble en pau, democràcia i solidaritat.

Article 5.

El Parlament de Catalunya es ratifica en la voluntat d'emprar tots els instruments jurídics vigents i polítics necessaris per tal que el poble de Catalunya pugui exercir el dret a determinar lliurement el seu futur.

Article 6.

La sobirania nacional del poble de Catalunya és el fonament del futur Estat sobirà i independent de la Nació catalana.

Article 7.

La decisió de declarar la independència li correspon al poble de Catalunya com a titular de la sobirania nacional, i al Parlament de Catalunya com a representant seu democràticament elegit.

Article 8.

Per mitjà d'aquesta llei es faculta al Govern de la Generalitat a negociar el reconeixement internacional de la declaració d'independència.

Article 9.

En el termini de tres mesos a partir de l'aprovació de la present llei es constituirà l'Assemblea de Representants de la Nació Catalana, que treballarà perquè sigui declarada la independència al conjunt dels Països Catalans.

Article 10.

La declaració d'independència serà efectiva:

- Quan sigui aprovada la present llei procedimental de declaració d'independència.
- Quan sigui negociada amb la comunitat internacional la forma i el moment de la declaració d'independència.
- Quan sigui declarada per una majoria absoluta de diputats en sessió solemne del Parlament de Catalunya convocada a tal efecte.

Disposició transitòria.

La declaració d'independència es farà en la present legislatura quan es compleixi allò que disposa l'article 10 de la present llei».

La versión en castellano de la proposición de ley, según la traducción aportada también por la Abogacía del Estado, sin incluir los antecedentes, dice así:

«Proposición de ley

Artículo 1.

Cataluña es una Nación.

Artículo 2.

El pueblo de Cataluña es el único titular de la soberanía nacional.

Artículo 3.

El Parlament de Cataluña es el representante democráticamente elegido del pueblo de Cataluña.

Artículo 4.

El pueblo de Cataluña no renuncia ni ha renunciado nunca al derecho a la autodeterminación, a determinar libremente su futuro como un pueblo en paz, democracia y solidaridad.

Artículo 5.

El Parlament de Cataluña se ratifica en la voluntad de utilizar todos los instrumentos jurídicos vigentes y políticos necesarios con la finalidad de que el pueblo de Cataluña pueda ejercer el derecho a determinar libremente su futuro.

Artículo 6.

La soberanía nacional del pueblo de Cataluña es el fundamento del futuro Estado soberano e independiente de la Nación catalana.

Artículo 7.

La decisión de declarar la independencia corresponde al pueblo de Cataluña como titular de la soberanía nacional, y al Parlament de Cataluña como su representante democráticamente elegido.

Artículo 8.

Por medio de esta ley se faculta al Govern de la Generalitat a negociar el reconocimiento internacional de la declaración de independencia.

Artículo 9.

En el plazo de tres meses a partir de la aprobación de la presente ley se constituirá la Asamblea de Representantes de la Nación Catalana, que trabajará porque sea declarada la independencia en el conjunto de los Países Catalanes.

Artículo 10.

La declaración de independencia será efectiva:

– Cuando sea aprobada la presente ley procedimental de declaración de independencia.

- Cuando sea negociada con la comunidad internacional la forma y el momento de la declaración de independencia.
- Cuando sea declarada por una mayoría absoluta de diputados en sesión solemne del Parlament de Cataluña convocada a tal efecto.

Disposición transitoria.

La declaración de independencia se hará en la presente legislatura cuando se cumpla lo que dispone el artículo 10 de la presente ley».

2. La demanda del abogado del Estado comienza recordando que la iniciativa legislativa popular, prevista en el art. 87.3 CE, se configura como cauce de democracia directa al amparo del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE). Esa singularidad de la iniciativa legislativa popular implica una mayor función de control de las mesas de las cámaras, que deben velar por que la iniciativa legislativa popular presentada no verse sobre materias excluidas. Tanto la ley estatal (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular), como las leyes autonómicas, regulan expresamente las materias que no pueden ser objeto de una iniciativa legislativa popular y determinan que en caso de que esa iniciativa verse sobre alguna de las materias excluidas debe ser inadmitida por la mesa de la Cámara. De suerte que, para evitar que la Cámara pueda entrar a debatir una materia vedada, la mesa asume una función de control material sobre la iniciativa legislativa popular que va más allá de la que ejerce sobre las proposiciones de ley, como se desprende de la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 95/1994, de 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 19/2015, de 16 de febrero, y 71/2017, de 5 de junio; AATC 304/1996, de 28 de octubre, y 85/2006, de 15 de marzo).

En suma, la función de calificación de la iniciativa legislativa popular por la mesa se extiende al control material de su contenido, dados los límites constitucionales a ese cauce de democracia directa y habida cuenta de que, admitida a trámite, no es posible evitar que la Cámara se pronuncie sobre el contenido de la iniciativa legislativa popular. Por tanto, la calificación por la mesa admitiendo la iniciativa legislativa popular implica una declaración de voluntad cierta y acabada de que esa iniciativa sea debatida en el Pleno de la Cámara, que no puede ser revocada con posterioridad, según el abogado del Estado.

Así sucedería en el caso de Cataluña, donde el procedimiento de tramitación de la iniciativa legislativa popular resulta aún más automatizado conforme a su normativa (Ley del Parlamento de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, reformada por la Ley 7/2014, de 25 de junio), ya que, una vez acordada la admisión por la mesa y producido el efecto externo a la Cámara de iniciar la recogida de firmas con intervención de la junta electoral, la intervención de la mesa y del presidente de la Cámara es obligada tanto para la notificación del plazo de cuatro meses para su debate, como para la convocatoria del Pleno de la Cámara a estos efectos por el presidente, quedando la tramitación bajo la supervisión de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular, que se asegura su debate en el Pleno.

Partiendo de lo expuesto, el abogado del Estado afirma la idoneidad del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas regulado en el título V LOTC (arts. 76 y 77) para impugnar el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, que admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». Señala que, conforme a la doctrina constitucional (por todas, SSTC 42/2014, 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre), para que una resolución de una comunidad autónoma pueda ser objeto de impugnación a través del proceso constitucional regulado en el título V LOTC es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de esta; que no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga

capacidad para producir efectos jurídicos. Según el abogado del Estado, el acuerdo parlamentario que se impugna cumple todos esos requisitos.

Así, como se desprende del art. 6 de la Ley 1/2006, la participación de la mesa del Parlamento de Cataluña en la fase de admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular tiene una indudable eficacia jurídica y no puede calificarse como acto de trámite, según el abogado del Estado, puesto que la inadmisión de la iniciativa supone su no tramitación, mientras que su admisión es irreversible (se cita la STC 19/2015) y pone en marcha los mecanismos necesarios para la perfección de la tramitación de la proposición de ley, con una evidente eficacia jurídica ad extra. El acuerdo impugnado posee naturaleza jurídica y es manifestación de la voluntad institucional cierta y acabada del Parlamento de Cataluña, a través de un órgano capaz de expresar su voluntad, que tiene una indudable capacidad para producir efectos jurídicos.

A lo anterior se añade –prosigue el abogado del Estado– que el contenido de la iniciativa legislativa popular admitida a trámite es palmaria y evidentemente inconstitucional, puesto que supone un ataque frontal a la Constitución (su objeto es declarar la independencia de Cataluña; se proclama que el pueblo de Cataluña es el único titular de la soberanía nacional; que el Parlamento de Cataluña se ratifica en la utilización de todos los instrumentos jurídicos y políticos para que el pueblo de Cataluña pueda ejercer su derecho de autodeterminación, etc.), siendo numerosas las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de la pretensión de que Cataluña se convierta en un Estado soberano, por suponer una flagrante ruptura del orden constitucional (se cita por extenso, en particular, la STC 124/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la denominada «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República»).

Por otra parte, la doctrina constitucional ha declarado que las mesas de las cámaras pueden inadmitir, sin daño para el derecho de participación política de los parlamentarios, las propuestas o proposiciones cuya contradicción a Derecho sea palmaria y evidente (entre otras, SSTC 109/2016, de 7 de junio; 115/2019, de 16 de octubre, y 15/2022, de 8 de febrero). Partiendo de esa doctrina, el abogado del Estado sostiene que la mesa del Parlamento de Cataluña debió haber inadmitido a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», por su inconstitucionalidad «palmaria y evidente».

Alega, en fin, que, tal como afirma el Consejo de Estado en su dictamen (que se acompaña a la demanda) sobre la impugnabilidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular en cuestión, ese acuerdo incurre en un incumplimiento de los mandatos establecidos en distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se citan, y que ese incumplimiento es consciente, pues la mesa fue advertida por los letrados de la Cámara.

Señala asimismo el abogado del Estado que a través del cauce impugnatorio regulado en el título V LOTC, se pueden hacer valer, conforme ha reconocido la doctrina constitucional (por todas, SSTC 32/2015, de 25 de febrero, y 136/2018, de 13 de diciembre), motivos de inconstitucionalidad tanto competenciales como sustantivos, como sucede en el presente caso.

Partiendo del referido dictamen del Consejo de Estado, sostiene el abogado del Estado que la decisión adoptada por la mesa del Parlamento de Cataluña de admitir a trámite una iniciativa legislativa popular cuyo contenido, que supone una reforma constitucional encubierta, pretende atribuir a Cataluña plena soberanía, lograr la separación de su territorio y constituirse como un Estado independiente, en términos de Derecho internacional, infringe la Constitución (en particular los arts. 1, 2, 9.1 y 3, 23, 147, 168) y también el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), como pieza integrante del bloque de la constitucionalidad. En cuanto a este, se infringe lo dispuesto en su art. 62.1 respecto de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Autónoma de Cataluña, regulada actualmente por la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, cuyo art. 1 excluye de la iniciativa legislativa popular las materias sobre las que

la Generalitat no tiene competencias ni el Parlamento puede legislar, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, lo que es el caso, obviamente, de la declaración de independencia de Cataluña. Por eso el art. 6.1, letras a) y d), de la citada Ley 1/2006, establece como causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular, que tenga por objeto una materia sobre la cual la Generalitat carece de competencia o que se refiera a una materia excluida de acuerdo con el art. 1. A su vez, el art. 139.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña determina que la mesa de la Cámara admitirá a trámite las proposiciones de iniciativa legislativa popular si cumplen los requisitos establecidos por la ley que las regula. En consecuencia, también los arts. 1 y 6.1, letras a) y d), de la Ley 1/2006, y el art. 139.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña han sido infringidos por el acuerdo impugnado, según el abogado del Estado.

A modo de conclusión, en la demanda presentada por la Abogacía del Estado se precisa que no constituye objeto de la impugnación la proposición de ley de iniciativa popular referida, sino el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña que la admite a trámite, si bien se indica que es necesario examinar el contenido de esa iniciativa legislativa, como se hace en la demanda, porque pone de manifiesto su palmaria y evidente contradicción con la Constitución Española y con lo ordenado en multitud de ocasiones por el Tribunal Constitucional en muchos precedentes que se citan, algunos de ellos muy similares a este caso, que la mesa del Parlamento conocía sin duda (fue advertida expresamente por los letrados de la Cámara), lo que debería haber determinado la inadmisión de la iniciativa en cuestión. Además, lo que realmente significa esta iniciativa es una reforma constitucional encubierta, para la que la Constitución no contempla las iniciativas legislativas populares, por lo que debió también ser inadmitida por esta razón.

Añade el abogado del Estado que el Consejo de Estado, en su dictamen sobre la impugnabilidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, concluye que ese acuerdo adolece de graves vicios de inconstitucionalidad, en la medida en que admite a trámite una proposición de ley cuyo contenido y fines encierran todo un proyecto de ruptura unilateral y de subversión del orden constitucional; que conculca específicamente preceptos vertebrales de la Constitución (como los arts. 1, 2, 9.1 y 3, 23, 147, 168), y desborda por completo el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo II del título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña; y que, además, incumple abiertamente lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional en distintas resoluciones, con pleno conocimiento de la mesa del Parlamento de Cataluña de tal incumplimiento de la doctrina constitucional, como así le fue advertido por los letrados de la Cámara.

3. El Pleno del Tribunal, por providencia de 9 de abril de 2024, acordó admitir a trámite la impugnación, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña, por conducto de su presidenta, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 77 LOTC, produce la suspensión de la resolución impugnada desde el día 27 de marzo de 2024, fecha de interposición de la impugnación, que será comunicado a la presidenta del Parlamento de Cataluña; y, por último, publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La publicación en el primero de ellos se produjo el 12 de abril de 2024, y en el segundo el 15 de abril de 2024.

4. Por escrito registrado en este tribunal el día 14 de mayo de 2024, el letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, evacuó el trámite de alegaciones conferido que, en lo sustancial, se resume a continuación.

Después de hacer mención a la doctrina constitucional sobre la vía de impugnación de disposiciones autonómicas prevista en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC, alega que el

acuerdo adoptado por la mesa de ese Parlamento no es una disposición normativa, ni puede ser considerado como una resolución a la que se refieren los arts. 161.2 CE y 76 LOTC susceptible de ser objeto de impugnación por esa vía. Para ello sería necesario que el acuerdo poseyera naturaleza jurídica, que fuera manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma, que no se presentara como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate, y que tuviera, aunque sea indiciariamente, capacidad de producir efectos jurídicos (STC 259/2015, de 2 de diciembre).

Sin embargo, según el letrado del Parlamento de Cataluña, el acuerdo impugnado no deja de ser un impulso del procedimiento que no prefigura la decisión final, sin que pueda ser entendido como una declaración de voluntad cierta y acabada, como un acto definitivo, como postula la Abogacía del Estado en la impugnación. La admisión de la iniciativa legislativa popular impulsa, como acto de trámite, el procedimiento, pero no produce la decisión final en el mismo; las infracciones normativas que hacen necesaria la defensa jurisdiccional del ordenamiento solo pueden ser causadas por normas, nunca por proyectos o intenciones normativas.

Continúa el letrado del Parlamento de Cataluña afirmando que los actos de calificación y admisión a trámite adoptados por los órganos rectores de las asambleas legislativas no son resoluciones a los efectos del procedimiento del título V LOTC, con referencia al pronunciamiento contenido en el ATC 135/2004, de 20 de abril, donde este Tribunal Constitucional concluía que ese tipo de actos despliegan sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte, y cuando se trata de iniciativas legislativas, su admisión a trámite carece de toda relevancia *ad extra* en tanto el procedimiento legislativo no concluya con la aprobación de la ley, contrayéndose los efectos jurídicos del acuerdo de admisión a los sujetos legitimados para participar en el procedimiento, por lo que tales actos pueden ser susceptibles del recurso de amparo para preservar el derecho fundamental de participación de esos sujetos, pero no del proceso impugnatorio del título V LOTC.

Entiende el letrado del Parlamento de Cataluña que la impugnación del Gobierno parte del grave equívoco de considerar que cualquier acto o resolución aprobada por el Parlamento, de la clase que sea, puede ser objeto idóneo del procedimiento de constitucionalidad del art. 161.2 CE, olvidando la naturaleza y alcance del acto de admisión a trámite y obviando, también, que la finalidad de la iniciativa legislativa popular es abrir un debate público sobre un asunto y forzar al Parlamento a pronunciarse. Y aduce, en fin, que no puede admitirse que, como alega el abogado del Estado, sea equiparable el acuerdo aquí impugnado con la resolución del presidente del Parlamento de Cataluña por la que se proponía candidato a la Presidencia de la Generalitat, y sobre cuya impugnabilidad por la vía del título V LOTC resolvió el ATC 49/2018, de 26 de abril.

En segundo lugar, el letrado del Parlamento de Cataluña considera que la impugnación se dirige en realidad contra las ideas que se han plasmado en la propuesta legislativa y no contra un acto jurídico. Afirma que la intención política de la impugnación es impedir o bloquear el debate de un proyecto político legítimo y democrático, utilizando indebidamente la función de control de constitucionalidad que corresponde al Tribunal Constitucional, al atribuir al enunciado de una voluntad política una infracción constitucional real y efectiva, cuando el acuerdo de la mesa del Parlamento se ha limitado a iniciar los trámites que, en su caso, podrían permitir el debate de la iniciativa legislativa, de modo que la admisión a trámite no anticipa un pronunciamiento definitivo o una adhesión al contenido del texto presentado.

Continúa el letrado del Parlamento razonando que la Constitución garantiza la libre difusión y expresión de ideas o proyectos, siempre que sea por medios políticos y de acuerdo con los principios democráticos, porque establece un marco suficientemente amplio para que en el mismo quepan y puedan defenderse opciones políticas de diferente signo, incluso las que no coincidan o encajen en los postulados constitucionales vigentes. Y añade, en relación con el contenido de la iniciativa legislativa popular, que en nuestro ordenamiento cabe la defensa de concepciones ideológicas que pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional,

incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica (con cita literal de la STC 31/2010, de 28 de junio).

La representación procesal del Parlamento concluye sus alegaciones sobre esta cuestión aludiendo a la interpretación amplia que ha fijado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de la libertad de opinión política y del pluralismo político derivados del art. 10 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), interpretación que atribuye también a este Tribunal Constitucional; y afirma, finalmente, que la impugnación pretende someter a contraste constitucional una proposición que no ha entrado a formar parte del mundo del Derecho, impidiendo el debate de una idea política con el pretexto de que su explicitación en el acto formal de la proposición de ley es suficiente para deducir de ella efectos jurídicos.

A continuación, argumenta el letrado del Parlamento de Cataluña que a los actos de las mesas de los parlamentos de admisión a trámite de iniciativas les es exigible la adopción de la decisión más favorable a los derechos fundamentales implicados. En particular, razona que la iniciativa legislativa popular es un instrumento que forma parte del derecho fundamental de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos; que el art. 29.3 EAC, dentro de los derechos de participación, reconoce a los ciudadanos de Cataluña el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento; que las disposiciones dictadas por los poderes públicos de Cataluña sobre los derechos reconocidos en el estatuto deben interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable para su plena efectividad (art. 37.1 EAC); y que la doctrina constitucional ha introducido un nuevo canon de control de los actos de las mesas de los parlamentos, que ha pasado de la prohibición de arbitrariedad al deber de adoptar la decisión más favorable al ejercicio del derecho invocado (con referencia a la STC 56/2022, de 5 de abril).

A partir de lo anterior, rebate el letrado del Parlamento de Cataluña las alegaciones de la Abogacía del Estado que entienden que las mesas de las asambleas legislativas deben realizar un mayor control sobre las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, al preverse causas de inadmisibilidad de estas desde el punto de vista de su contenido, como preceptúa en concreto, respecto del acuerdo impugnado, el art. 6.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular. Entiende la representación letrada del Parlamento que, con base en la doctrina constitucional de la mencionada STC 56/2022, la mesa de esa cámara legislativa podía haber inadmitido la iniciativa siguiendo los precedentes y los informes, así como la literalidad de la normativa reguladora, pero 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, para entender que incluye las propuestas que se pueden elevar a las Cortes Generales, actuando así para ponderar y proteger el derecho afectado.

En este orden de cosas, razona el letrado del Parlamento de Cataluña que la autonomía parlamentaria reconocida a este en el art. 58 EAC exige otorgar a los órganos rectores de la Cámara un amplio margen de apreciación en la interpretación de la legalidad parlamentaria, aunque entiende que determinadas resoluciones del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 24/2022, de 23 de febrero, y 46/2023, de 10 de mayo), en las que se juzgó que la admisión a trámite de algunas iniciativas parlamentarias había constituido un incumplimiento de lo previamente resuelto por aquel, en cuanto que suponen una severa limitación del debate parlamentario y colocan a la mesa, que es un órgano de garantía del buen funcionamiento de la Cámara, en un órgano que puede coartar el *ius in officium* de los parlamentarios, de modo que queda convertido en una réplica, a escala, del propio Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, según el letrado del Parlamento de Cataluña, la Abogacía del Estado alcanza unas conclusiones equivocadas a partir de la doctrina constitucional sobre las funciones de las mesas de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. A juicio de aquel, es insostenible que de esa doctrina se derive una

obligación o un mandato de inadmisión de las iniciativas inconstitucionales, cuando lo que el Tribunal Constitucional ha establecido es únicamente que una mesa puede inadmitir una iniciativa con una inconstitucionalidad palmaria y evidente sin vulnerar, con ello, el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven (cita la STC 15/2022, de 8 de febrero).

Todo lo anterior supone, en el criterio de la representación del Parlamento de Cataluña, la juridificación de un acto esencialmente político, pues no es fácil advertir, desde la perspectiva del derecho fundamental del art. 23 CE, que la celebración de un debate o la admisión a trámite de una iniciativa pueda afectar a los derechos de representación de los que no están de acuerdo con su contenido. Y añade que resulta indispensable la reconsideración de la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en lo que se ha llamado el «proceso soberanista», con el fin de preservar el equilibrio entre las instituciones y garantizar al Parlamento poder ejercer las funciones que le atribuye el marco constitucional y estatutario, sin que este tribunal interfiera en las mismas cuando ese ejercicio carezca del requisito necesario de juridicidad que lo legitime. Entiende el letrado del Parlamento de Cataluña que lo contrario sería admitir la existencia de un control sobre el ejercicio mismo de la función parlamentaria de impulso político, cuando se debe apelar a la necesaria autocontención del Tribunal Constitucional para evitar que invada la esfera propia de una cámara legislativa, con el riesgo de suplantar el poder de los representantes del pueblo por el gobierno de los jueces.

Finalmente, entiende el letrado del Parlamento de Cataluña que, junto con las expresiones protegidas por el contenido esencial e indisponible del derecho fundamental de participación, en su vertiente de participación directa en la función legislativa a través de la iniciativa legislativa popular, hay otras expresiones de ese derecho sobre las que se proyecta un mandato a los poderes públicos de prohibición de conductas que causen un efecto paralizador, desalentador o disuasorio, para el ejercicio del derecho, que solo podrá ser restringido de manera proporcionada. Y concluye que, con la iniciativa legislativa popular cuestionada, se ha producido una actuación que es limítrofe con el legítimo ejercicio del derecho de participación política que comparte con este su finalidad de fomentar el debate público, por lo que, aunque no esté en juego el contenido esencial de ese derecho fundamental, la inadmisión por la mesa del Parlamento de la iniciativa legislativa popular habría sido una consecuencia desmedidamente gravosa que habría desalentado el ejercicio de un derecho fundamental y estatutario.

Por todo lo anterior, la representación del Parlamento de Cataluña solicita que se dicte sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad del acuerdo de la mesa de esa cámara objeto de este proceso constitucional, que decide admitir a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña».

5. Ante la proximidad del cumplimiento del plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE, por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 2024, se acordó oír por plazo común de tres días al abogado del Estado y al letrado del Parlamento de Cataluña antes de decidir sobre el levantamiento o la ratificación de la suspensión acordada en la providencia de admisión de la impugnación.

El abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este tribunal el 5 de julio de 2024, interesando el mantenimiento de la resolución impugnada, dada la trascendencia constitucional de la controversia suscitada.

El letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito presentado en este tribunal el 9 de julio de 2024, interesó el alzamiento de la suspensión del acuerdo impugnado, dada la naturaleza excepcional de la institución suspensiva del art. 161.2 CE, y por no existir perjuicios reales de imposible o difícil reparación que pueda producir la aplicación del acuerdo impugnado, produciéndose más bien esos perjuicios si se mantuviese la suspensión.

Mediante el ATC 72/2024, de 16 de julio, se acordó el mantenimiento de la suspensión del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, al versar la impugnación sobre una cuestión de gran relieve o trascendencia constitucional, por suscitarse cuestiones que inciden en la defensa de la integridad misma de la Constitución.

6. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

El Gobierno impugna, por el cauce de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña». En los antecedentes de esta sentencia se ha dejado constancia del contenido de ese acuerdo en su única versión oficial, en catalán, publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» núm. 771, de 22 de febrero de 2024, así como del texto de la proposición de ley en esa misma versión oficial en lengua catalana. Para una más adecuada comprensión del objeto de la impugnación planteada, nos serviremos de la traducción al castellano del acuerdo y del articulado de la proposición de ley aportada por el abogado del Estado en su escrito rector y reproducida en los antecedentes, no cuestionada por la representación del Parlamento de Cataluña. El acuerdo tiene el siguiente contenido:

«Acuerdo: visto lo que establecen los artículos 1 al 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, y 111.d y concordantes del Reglamento se acuerda admitir a trámite la iniciativa; asimismo, de conformidad con el artículo 6.5 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, se acuerda comunicarlo a la comisión de control y a la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular, para que la perfeccione con la recogida de un mínimo de 50 000 firmas debidamente autenticadas, de acuerdo con lo dispuesto en dicha ley».

En lo esencial, las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado afirman la idoneidad del procedimiento regulado en el título V LOTIC para impugnar el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña objeto de este procedimiento, puesto que tal acuerdo expresa una voluntad institucional cierta y acabada de ese Parlamento, posee naturaleza jurídica, y tiene capacidad para producir efectos externos. A su vez, las alegaciones razonan que el contenido y los fines de la proposición de ley son contrarios de manera palmaria a la Constitución, incumpliendo abiertamente lo ya resuelto en anteriores ocasiones por este tribunal, y supone una reforma encubierta del texto constitucional, razones por las que la mesa debió haber inadmitido a trámite la iniciativa.

Por su parte, el letrado del Parlamento de Cataluña aduce que el acuerdo recurrido es un acto de trámite que impulsa el procedimiento parlamentario, sin que pueda ser entendido como una declaración de voluntad cierta y acabada; y, desde este punto de vista, entiende que la impugnación se dirige en realidad contra las ideas que se han plasmado en la propuesta legislativa y no contra un acto jurídico. Además, argumenta que a la mesa del Parlamento le era exigible adoptar la decisión más favorable al derecho fundamental de participación política ejercido con la iniciativa legislativa popular, dentro del amplio margen de apreciación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que le otorga el Estatuto de Autonomía, y que aquella no venía obligada a inadmitir la iniciativa porque su contenido fuera contrario a la Constitución, ya que lo que se desprende únicamente de la doctrina constitucional es que podía haberlo hecho sin contravenir el derecho fundamental de participación; concluyendo, en fin, que la

inadmisión de la iniciativa habría sido una consecuencia desmedidamente gravosa desalentadora del ejercicio de ese derecho.

2. Sobre la alegada inidoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto de este procedimiento.

El letrado del Parlamento de Cataluña alega que los actos de calificación y de admisión a trámite adoptados por los órganos rectores de las asambleas legislativas no son resoluciones a los efectos del procedimiento del título V LOTC, basándose para razonar en ese sentido en la doctrina contenida en el ATC 135/2004, de 20 de abril. Entiende que el acuerdo aquí impugnado, dada su singular naturaleza, despliega sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento legislativo del que forma parte, sin relevancia *ad extra* hasta que ese procedimiento no concluya, en su caso, con la aprobación de la ley, y ciñéndose sus efectos jurídicos exclusivamente *ad intra* de la Cámara legislativa, respecto de los sujetos llamados a participar en ese procedimiento, los cuales podrían actuar frente a ese acuerdo a través del recurso de amparo para preservar su derecho fundamental de participación.

Sin embargo, por las razones que se expondrán a continuación, ha de estimarse que la resolución impugnada en esta causa es objeto idóneo del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas regulado en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC.

a) En nuestra doctrina está fuera de cuestión la posibilidad de que actos o acuerdos precedentes de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas puedan ser objeto del proceso constitucional regulado por la vía prevista en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC, tanto si han sido adoptados por la presidencia o la mesa, como si lo han sido por el propio Pleno de la Cámara (SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 42/2014, de 25 de marzo, y 19/2019, de 12 de febrero; ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 4).

Cualquiera que sea el tipo de resolución adoptada por una asamblea legislativa autonómica, para que «pueda ser objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional es necesario que posea naturaleza jurídica; que sea, además, manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma, esto es, que proceda de órganos capaces de expresar la voluntad de esta y no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate; y, por último, que tenga, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2, con referencia a la STC 42/2014, FJ 2, y al ATC 135/2004).

En particular, la resolución de la mesa del Parlamento aquí impugnada decide sobre la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, por lo que debemos verificar, además, si es de aplicación a este acuerdo lo fundamentado en el ATC 135/2004, FJ 7, donde este Tribunal Constitucional se debió pronunciar también sobre el acuerdo de la mesa de una asamblea legislativa, en aquel caso la del Parlamento Vasco, que admitía a trámite una iniciativa normativa, en concreto una propuesta de reforma del estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma presentada por el Gobierno de la comunidad. En aquella ocasión, concluimos:

«[E]l proceso impugnatorio del título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las comunidades autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los acuerdos de las mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar estos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando solo relevancia *ad extra*, si el procedimiento concluye con la aprobación de la ley [...]. En otras palabras, los posibles 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, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos

legitimados a participar en el mismo, [no] pueden constituir objeto idóneo [...] del proceso impugnatorio del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Sin embargo, frente a lo expuesto por el letrado del Parlamento de Cataluña, deben quedar al margen de nuestra consideración, por no guardar relación con el presente caso, de un lado, las resoluciones que fueron objeto de las impugnaciones resueltas en las SSTC 42/2014 y 259/2015. En estas nos enfrentábamos con una decisión plenaria que culminaba un procedimiento parlamentario en el que la asamblea legislativa autonómica, el Parlamento de Cataluña, había expresado de manera definitiva su voluntad institucional en la forma de resoluciones; y la cuestión principal que debimos abordar entonces fue si esas resoluciones, en su condición de acuerdos de impulso político de la acción de gobierno, producían auténticos efectos jurídicos.

Tampoco se asemeja el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña que nos ocupa al acuerdo del presidente del Parlamento de Navarra en el que proponía presidente de esa comunidad autónoma para su nombramiento por el rey, y de cuya impugnación conocimos en la STC 16/1984. En aquella ocasión, en razón del procedimiento de investidura automática que se preveía, entonces, en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto), el presidente de ese parlamento, con aquella propuesta, expresaba de manera definitiva la voluntad de la comunidad autónoma, es decir, no realizaba un mero acto de trámite, aunque esa designación, en virtud del carácter compuesto del acto de nombramiento del presidente autonómico, debiera perfeccionarse después con el nombramiento del Rey refrendado por el presidente del Gobierno.

A diferencia de los supuestos que se acaban de referir, sí que constituyen antecedentes que han de ser tenidos en cuenta para determinar la idoneidad de la resolución aquí impugnada como objeto de este procedimiento constitucional, no solo el ATC 135/2004 ya mencionado, en tanto exige acreditar que la resolución de admisión de una iniciativa legislativa popular no supone un simple acto de trámite que se inserta en un procedimiento legislativo en el que la voluntad del Parlamento y, por tanto, la de la comunidad autónoma, no se ha expresado aún de manera definitiva (institucional); sino también el ATC 49/2018, de 26 de abril, en tanto concluye en su fundamento jurídico 3, que determinados actos de los órganos rectores de las asambleas legislativas autonómicas (como era en aquel caso la propuesta de candidato a la presidencia de la comunidad autónoma, para su investidura, formulada por el presidente del Parlamento), aunque tengan cierta condición de actos de trámite porque se inserten en un procedimiento parlamentario que ha de seguirse para que la Cámara exprese una voluntad definitiva –institucional– (en aquel caso, la elección del presidente autonómico por la asamblea legislativa), al mismo tiempo pueden expresar la voluntad cierta y acabada de ese órgano de la Cámara en el ejercicio de una función institucional y, por tanto, ser objeto del procedimiento constitucional del título V LOTC.

b) En el marco de la doctrina constitucional que acaba de ser expuesta, debemos concluir que la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña que admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» cumple con las condiciones exigibles a las resoluciones que pueden impugnarse por el procedimiento constitucional que nos ocupa, y no incurre en la condición de ser un simple acto inserto en un procedimiento legislativo con efectos únicamente *ad intra* del Parlamento de Cataluña.

En este sentido, la función que corresponde a la mesa del Parlamento de Cataluña en la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular tiene una entidad propia, distinta a la que ejerce cuando el órgano de gobierno de una cámara legislativa decide sobre la admisión a trámite de las iniciativas de origen parlamentario o gubernamental. De este modo podríamos entender esa función como un *tertium genus* que, sin ser igual a la función institucional que ejerce el presidente del Parlamento al proponer un candidato a la investidura como presidente de la comunidad autónoma (ATC 49/2018), tampoco es identificable con la que lleva a cabo la mesa al pronunciarse sobre la admisión de las iniciativas legislativas del Gobierno o de las propias cámaras (ATC 135/2004).

La función que ejercen las mesas de las cámaras en relación con la calificación y admisión a trámite de las iniciativas legislativas que tienen su origen en el seno del Gobierno o del propio Parlamento consiste en pronunciarse sobre una iniciativa legislativa ya perfeccionada, en el sentido de que ha sido presentada por quien tiene la legitimación para ello, ya se trate del gobierno respectivo, de un número de diputados o de un grupo parlamentario; al mismo tiempo, la consecuencia única de la admisión a trámite de la proposición o del proyecto de ley es que estará en condiciones de ser objeto de la tramitación legislativa de que se trate, con efectos que se despliegan solamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario en el seno de la Cámara. Ese es el motivo, entre otros, de que la admisión a trámite de estas iniciativas legislativas se encuentre disciplinada en la fuente del derecho específicamente habilitada para regular los procedimientos parlamentarios, esto es, el reglamento de la Cámara.

Por el contrario, la función que corresponde a las mesas de los parlamentos de admisión a trámite de las iniciativas legislativas populares es de una naturaleza o condición que presenta matices sustancialmente diferentes con la anterior. En el ejercicio de esa función, la mesa de la Cámara no decide sobre la admisión a trámite de una iniciativa legislativa (proposición de ley) en sentido propio, ya perfeccionada, puesto que esta solo puede entenderse ejercida para el caso de que haya sido suscrita por el número de ciudadanos que establezca la legislación correspondiente, y no por la simple formulación realizada por la comisión promotora. Como dispone la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, las personas legitimadas para ejercer la iniciativa legislativa popular son las personas que tienen la condición política de catalanes (art. 2.1), extendiendo también esa legitimación a otras personas que no disponen de esa condición (art. 2.2); y prevé, en fin, que «la iniciativa legislativa popular se ejerce por medio de la presentación en la mesa del Parlamento de una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50 000 personas, que deben cumplir las condiciones establecidas por el artículo 2».

Esta anticipación de la admisión a trámite de las proposiciones de ley de iniciativa popular, sin que se hayan perfeccionado aún por no haberse satisfecho el requisito de la legitimación para su presentación, deviene, así, en condición necesaria para que los ciudadanos puedan participar directamente en los asuntos públicos suscribiendo la proposición de ley planteada por una comisión promotora, derecho que, para el ordenamiento de Cataluña, se concreta como tal en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 29.3 y, en relación con el mismo, art. 62.1). 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 (por todas, STC 19/2015, FJ 2); pero a esa admisión a trámite se anuda una consecuencia autónoma y singular, no vinculada indefectiblemente con ese 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.

Ese trámite de admisión previa de la iniciativa legislativa popular –que es, en realidad, una preadmisión– despliega una finalidad esencial respecto del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos, puesto que garantiza que el derecho se ejerza dentro del marco constitucional, estatutario y legal, en que es legítimo actuarlo. Con esa admisión anticipada, en la que se deben tener en cuenta no solo los límites materiales que expresamente dispone la legislación reguladora de esas iniciativas (para el caso de Cataluña, en el art. 6.2 de la Ley 1/2006), sino otros que se deducen del ordenamiento español en su conjunto y, particularmente, de la Constitución, se pretende evitar la apertura de un complejo procedimiento de recogida de firmas que estaría abocado a la inanidad si, después de haberse completado conforme a la ley, la iniciativa debiera ser inadmitida a trámite.

Como consecuencia de lo anterior, puede concluirse que los efectos que despliega la resolución de admisión de una iniciativa legislativa popular tienen relevancia,

inicialmente, *ad extra* de la Cámara y al margen, aún, de la tramitación parlamentaria de la iniciativa; con esa admisión se inicia un procedimiento que se desarrolla extramuros de la asamblea legislativa en el que se ven implicados, además, sujetos, órganos e instituciones ajenos al parlamento, tanto los ciudadanos que ejercen la iniciativa legislativa popular y la comisión promotora que ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa (art. 4.1 de la Ley 1/2006), como los órganos o entes administrativos que han de ejercer competencias respecto del procedimiento de recogida de firmas (art. 11 de la Ley 1/2006).

Sin embargo, una iniciativa legislativa popular solo puede ser admitida a trámite y, con ello, contraer sus efectos jurídicos al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, en el sentido expresado en el ATC 135/2004, FJ 7, una vez que se concluye que la proposición de ley en su momento presentada por sus promotores cumple en tiempo y forma con el requisito de la legitimación para su formulación, no antes. Esa inicial decisión de la Cámara, que es la que ahora se examina, y antes hemos calificado como de preadmisión a trámite, proyecta solo de manera diferida sus efectos *ad intra* de la Cámara en el procedimiento parlamentario en que se inserta, pues es posteriormente cuando se certifica que ha sido suscrita por el número de ciudadanos que prevé la ley. Solo a partir de ese momento estamos propiamente ante una proposición de ley que se presenta ante los órganos de gobierno de la Cámara en similares condiciones a la de las iniciativas legislativas parlamentaria o gubernamental en el momento de su admisión a trámite, sin que la mesa de la asamblea respectiva 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 procedimental.

Por todo ello, la función de admisión a trámite de las iniciativas legislativas populares que corresponde a la mesa del Parlamento de Cataluña despliega sus efectos en una doble dirección: de una parte, y de inicio, lo hace en un procedimiento previsto, sustancialmente, para el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, con la implicación de órganos e instituciones ajenos al Parlamento, y dirigido a la cumplimentación del requisito de la legitimación para perfeccionar la proposición de ley fruto de esa iniciativa; y posteriormente, de otra parte, lo hace en el seno de la cámara legislativa, una vez producido ese perfeccionamiento, con las obligaciones consiguientes que se derivan de la Ley 1/2006 para el Parlamento de Cataluña en orden a la tramitación parlamentaria de la proposición.

c) Sentado lo anterior, hemos de abordar si la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnada por el Gobierno de la Nación posee naturaleza jurídica, es manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma porque procede de órganos capaces de expresar la voluntad de esta y no se presenta como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate, y tiene, aunque sea indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos (STC 259/2015, FJ 2).

En buena medida, en los razonamientos que anteceden se ha puesto de manifiesto ya que tanto la resolución impugnada, singularmente, como la tipología de resoluciones a la que esta pertenece, de modo general, cumplen con las condiciones que se acaban de referir. En primer término, esas resoluciones tienen una evidente naturaleza jurídica que se deriva, necesariamente, del «carácter estrictamente técnico y tasado de la valoración a realizar» por la mesa del Parlamento de Cataluña cuando decide sobre la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular (STC 19/2015, FJ 4), en la que su actuación se circunscribe a una actuación reglada de interpretación y aplicación de las disposiciones legales que la regulan. Esa naturaleza se refleja, también, en la normativa contenida en la Ley 1/2006, cuando establece el deber de la mesa del Parlamento de Cataluña de notificar la resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite de la iniciativa a la comisión promotora y, en su caso, a la junta electoral (en realidad a la comisión de control, según la disposición transitoria primera de la ley), y dispone la obligación de publicarla (art. 6.5); y cuando se refiere al recurso de amparo que podrá

interponer la comisión promotora, en los términos establecidos en la legislación aplicable, contra la resolución de la mesa por la que se decida la inadmisión de la iniciativa popular (art. 7).

En segundo lugar, la naturaleza jurídica de estas resoluciones va íntimamente ligada a su capacidad para producir efectos jurídicos. Son evidentes los efectos jurídicos que se derivan de estas resoluciones, y que son los que tienen que ver con la notificación a la comisión promotora y con la publicación oficial que acabamos de mencionar, pero importa insistir en los efectos de carácter sustantivo que se anudan a su adopción y, en particular, cuando lo acordado es la admisión a trámite de la iniciativa. El primero de esos efectos se despliega sobre la comisión promotora que queda habilitada para ejercer cuantas facultades le atribuye la Ley 1/2006 para la recogida de firmas.

Los efectos jurídicos se proyectan también sobre los ciudadanos que pueden suscribir la iniciativa y sobre distintas entidades y poderes públicos, pero particularmente sobre el Parlamento de Cataluña, que queda vinculado, institucionalmente, en una triple dirección: por una parte, para que la comisión promotora ejerza los derechos que le atribuye la ley en la tramitación parlamentaria de la iniciativa, si llega a perfeccionarse (art. 14); por otra, en cuanto al abono de la indemnización a la que tienen derecho los miembros de esa comisión (art. 16); y, finalmente, para mantener la tramitación parlamentaria de la iniciativa perfeccionada en caso de disolución del Parlamento y el comienzo de una nueva legislatura (art. 15).

Además, la admisión produce efectos jurídicos para órganos o entes administrativos llamados a ejercer funciones para acreditar que las personas firmantes de la iniciativa están inscritas en el censo electoral o en el padrón municipal, funciones que se configuran en la ley como auténticas obligaciones y que se proyectan sobre entes u órganos ajenos a la comunidad autónoma o al propio Parlamento que decide sobre la admisión (art. 11.2 de la Ley 1/2006). Así lo es para los ayuntamientos que, a través de sus secretarios, deben acreditar el empadronamiento de las personas firmantes, para el Instituto de Estadística de Cataluña, y para el órgano responsable del censo electoral en la circunscripción correspondiente (que no es otro que la delegación provincial de la oficina del censo electoral, que se integra en el Instituto Nacional de Estadística, organismo autónomo dependiente del Gobierno de la Nación).

Desde esta perspectiva, en fin, el acto de admisión de la iniciativa legislativa popular no puede entenderse como un acto de trámite con meros efectos internos, al modo en que consideramos la admisión de una iniciativa gubernamental en el caso resuelto con el ATC 135/2004.

Por último, en lo que se refiere a que el acto de admisión de la iniciativa legislativa popular pueda considerarse como aquel a través del que se manifiesta la voluntad institucional de la comunidad autónoma, hemos de concluir que la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña aquí impugnada no dista, desde ese punto de vista, de los acuerdos del presidente de ese parlamento que hemos considerado objeto idóneo del procedimiento constitucional del título V LOTC en el ATC 49/2018. En aquella ocasión entendimos que los actos impugnados, por los que se proponía candidato a la Presidencia de la Generalitat y se convocaba la sesión plenaria para el debate y votación de su investidura, eran expresivos de la voluntad institucional de la comunidad autónoma, al haber sido adoptados por quien es capaz de expresar esa voluntad (el presidente del Parlamento), y al expresar una voluntad cierta y acabada de este (FJ 3) y hacíamos una salvedad ulterior, poniendo de manifiesto que los actos del presidente recurridos no se insertaban en un procedimiento legislativo.

El Parlamento de Cataluña es, en fin, una de las instituciones que integran la Generalitat, que es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art. 2 EAC); y cualquiera de los órganos a través de los que ese Parlamento expresa su voluntad, incluida su mesa y su presidencia, manifiesta la voluntad de esa institución. Por ello, con la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña que aquí se impugna, se estaría expresando una voluntad cierta y acabada de la voluntad institucional de la comunidad autónoma.

d) Las anteriores consideraciones conducen a concluir que en la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña por la que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» se dan las condiciones para entender que se trata de una resolución adoptada por un órgano de la comunidad autónoma que es objeto idóneo para su impugnación por el procedimiento constitucional del art. 161.2 CE y del título V LOTC.

En consecuencia, el óbice procesal planteado por la representación del Parlamento de Cataluña debe ser desestimado.

3. Enjuiciamiento de la cuestión de fondo suscitada. El acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa contraría la Constitución.

Hemos de ocuparnos de enjuiciar, a continuación, si el acuerdo del Parlamento de Cataluña impugnado por el Gobierno de la Nación no solo puede ser objeto de este procedimiento constitucional, como ha quedado acreditado, sino que, como sostiene el abogado del Estado y rechaza el letrado del Parlamento de Cataluña, es también contrario a la Constitución.

a) El enjuiciamiento del Tribunal Constitucional ha de ceñirse a determinar si el acuerdo de calificación y admisión a trámite de esa iniciativa ha contravenido, en sí mismo, el ordenamiento constitucional. Para ello, y dada la singular naturaleza jurídica de un acto de ese tipo adoptado por un órgano de gobierno de una cámara legislativa, habremos de estar a los efectos jurídicos que despliega tal acto para verificar si estos se ciñen a dar viabilidad a la proposición de ley sin incidir sobre el ordenamiento jurídico constitucional, de modo que no se hace necesaria su defensa jurisdiccional, como entiende la representación del Parlamento de Cataluña; o si, por el contrario, la admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular infringe normativamente la Constitución porque sus efectos no se contraen a dar viabilidad procedimental a la proposición de ley presentada por la comisión promotora.

En cualquier caso, nuestro enjuiciamiento no puede ser ajeno al contenido de esa proposición de ley, pero no porque su simple presentación pueda entenderse como la asunción de un texto normativo que ha de coheretarse materialmente con la Constitución y hayamos de juzgar sobre ello (lo cual quedó excluido en el ATC 135/2004, FJ 6), sino porque ese contenido puede ser 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 solo 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 a trámite por suponer, de modo directo e inmediato, una contravención de la Constitución.

b) La iniciativa legislativa popular de la que trae causa el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnado incorpora, de manera indubitada a la luz de nuestra doctrina, una propuesta de reforma constitucional que persigue la declaración unilateral de independencia de Cataluña. Así quedó advertida la mesa del Parlamento de Cataluña por sus servicios jurídicos, como recuerda la Abogacía del Estado en sus alegaciones y no ha contradicho la representación de ese Parlamento.

Lo anterior se desprende de la propia intitulación de la propuesta («Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña»), y de lo que allí se prevé con intención normativa en sus diferentes artículos, a saber, que «Cataluña es una nación» (art. 1); que «[e]l pueblo de Cataluña es el único titular de la soberanía nacional» (art. 2); que «[e]l pueblo de Cataluña no renuncia ni ha renunciado nunca al derecho a la autodeterminación, a determinar libremente su futuro como pueblo en paz, democracia y solidaridad» (art. 4); que «[l]a soberanía nacional del pueblo de Cataluña es el fundamento del futuro Estado soberano e independiente de la nación catalana» (art. 6); que «[l]a decisión de declarar la independencia le corresponde al pueblo de Cataluña como titular de la soberanía nacional, y al Parlamento de Cataluña como su representante democráticamente elegido» (art. 7); que «[p]or medio de esta ley se

faculta al Govern de la Generalitat a negociar el reconocimiento internacional de la declaración de independencia» (art. 8); que «[l]a declaración de independencia será efectiva: –Cuando sea aprobada la presente ley [...].– Cuando sea negociada con la comunidad internacional la forma y el momento de la declaración de independencia. – Cuando sea declarada por una mayoría absoluta de diputados en sesión solemne del Parlament de Catalunya convocada al efecto» (art. 10); o que «[l]a declaración de independencia se hará en la presente legislatura cuando se cumpla lo que dispone el artículo 10 de la presente ley» (disposición transitoria).

En definitiva, el contenido literal, los fines y los principios que informan la iniciativa legislativa popular en su totalidad se corresponden con los de una propuesta normativa cuya tramitación y aprobación habría debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en su art. 168, como se desprende con toda evidencia del simple hecho de que se pretende reconocer la condición de soberano, en el ámbito territorial de nuestro Estado, a un sujeto colectivo distinto a aquel reconocido como tal en el título preliminar de la Constitución (art. 1.2 CE), el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado, y alterando también la unidad de la Nación española que la norma suprema eleva a fundamento del ordenamiento constitucional (art. 2 CE). El artículo 1.2 CE es, así, base de todo nuestro ordenamiento jurídico de modo tal que, si «en el actual ordenamiento constitucional solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano. Un acto de este poder que afirme la condición de 'sujeto jurídico' de soberanía como atributo del pueblo de una comunidad autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo» [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4 a)].

Frente al aserto del letrado del Parlamento de Catalunya, que sostiene que el contenido de la iniciativa legislativa popular no ha de reputarse contrario a la Constitución, porque tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional concepciones ideológicas o planteamientos políticos ajenos o no conformes con la Constitución, como el que se plasma en la proposición de ley de iniciativa legislativa popular admitida a trámite por la mesa del Parlamento de Catalunya, lo cierto es que su incorporación a disposiciones normativas debe hacerse mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, y no mediante instrumentos normativos o mediante formulaciones técnicas incompatibles, por contrarias, al texto constitucional.

c) La representación del Parlamento de Catalunya alega que la única consecuencia de la presentación de la iniciativa y de su admisión a trámite es política, y consiste en introducir en el debate una propuesta que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. Y viene a plantear que la calificación y el contenido de la propuesta, si se llegara a perfeccionar con las correspondientes firmas ciudadanas, no tendrían por qué considerarse como definitivos, porque ese contenido podría modificarse durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, y porque su calificación como proposición de ley autonómica podría verse como una lectura amplia de las competencias de la Generalitat y del Parlamento de Catalunya, para entender que incluye las propuestas que se pueden elevar a las Cortes Generales.

Sin embargo, estas apreciaciones de la representación del Parlamento de Catalunya obvian las relevantes y trascendentes consecuencias jurídicas que se derivan del acuerdo impugnado y que conducen, necesariamente, a concluir que la mesa no solo podía inadmitir la iniciativa legislativa popular que contravenía todos los límites descritos, sino que debió haberlo hecho para no infringir, como ha hecho, la Constitución, al abrir la vía para que la Comunidad Autónoma de Catalunya, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa que trunca, por atentar frontalmente contra él, uno de los principios constitucionales esenciales e identificadores del régimen constitucional español, como es el de unidad, proclamado en el art. 2 CE: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común

e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Y no puede excluirse que la admisión de la iniciativa tenga esa consecuencia jurídica. Así lo parece justificar en sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña, en el sentido de que la mesa de ese Parlamento puede calificar y tramitar la iniciativa legislativa popular, una vez perfeccionada, como una propuesta de reforma constitucional sobre la que el Parlamento de Cataluña no se pronuncia definitivamente, sino que ejerce la iniciativa que atribuyen a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas los arts. 166 y 87.2 CE.

Por lo demás, la Constitución excluye de manera directa la iniciativa legislativa popular del procedimiento para su reforma, pero queda excluido también su ejercicio de forma indirecta, ya que «la prohibición consagrada en este artículo [art. 166 CE] implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno –tampoco indirectamente–; es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de esta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, esta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión» (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5).

El acuerdo de admisión aquí impugnado viene a ampliar esa legitimación, que la ley catalana circunscribe lógicamente a las materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencias y el Parlamento puede legislar (art. 1 de la Ley 1/2006), a una materia que no es de la competencia de esa comunidad autónoma y sobre la que no caben leyes autonómicas según la doctrina constitucional (STC 124/2017, de 8 de noviembre), y que es propia de la reforma de la Constitución reservada a la aprobación de las Cortes Generales y a la ratificación del pueblo español, en un procedimiento en el que no tiene cabida la iniciativa legislativa popular, la ejerza quien la ejerza. La Constitución depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas, dentro o fuera de las instituciones, de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12, y 259/2015, FJ 7). Pero la conversión de esos proyectos políticos o cualesquiera otros en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante los procedimientos de reforma constitucional, cuya observancia «es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4) y respecto de las que no cabe idear métodos o técnicas alternativas.

Así pues, antes de la decisión sobre la admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, la mesa del Parlamento debía decidir sobre su calificación teniendo en cuenta no solo la forma que adoptaba aquella (proposición de ley), sino considerando también su contenido, al tratarse de una propuesta normativa de iniciativa popular con un ámbito material limitado que aún había de perfeccionarse como tal con las firmas ciudadanas. Y la mesa debía haber concluido, en atención a ese contenido de la iniciativa, que esta no podía calificarse como una proposición de ley autonómica, por ser propio ese contenido de una reforma constitucional.

En consecuencia, la correcta calificación de la iniciativa debía haber conducido a su inadmisión, por estar vedada a la iniciativa legislativa popular la reforma constitucional, aún por vía indirecta.

d) En el trámite de admisión de la iniciativa legislativa popular, la mesa del Parlamento de Cataluña venía obligada a valorar el contenido de la proposición de ley para determinar si excedía de los límites materiales que se prevén expresamente en el art. 6.2 de la Ley 1/2006, además de otros límites que resultaban evidentes desde cualquier punto de vista, incluida, también, la doctrina de este Tribunal Constitucional definida a partir de disposiciones legales con un contenido sustancialmente equiparable a la de esa proposición de ley, como puede ser la que dimana de la STC 124/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley denominada de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Cualquiera de esos límites era infranqueable para la iniciativa legislativa popular, y también lo era, de manera igualmente evidente, el límite de las materias propias de la reforma constitucional, vedada a la iniciativa legislativa popular en el art. 166 CE, y que, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, supone que sobre esa materia no se puede ejercer tal iniciativa en modo alguno, tampoco de forma indirecta, según la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 5, ya citada.

Todo lo anterior, en definitiva, no solo hacía posible que la mesa del Parlamento de Cataluña pudiera inadmitir la proposición de ley sin daño para el derecho de participación política de los proponentes de la iniciativa, por incurrir esta en contradicción palmaria y evidente con la Constitución, como hemos dicho en otras ocasiones para las iniciativas parlamentarias (entre otras, SSTC 109/2016, de 7 de junio; 115/2019, de 16 de octubre, y 15/2022, de 8 de febrero), sino que, además, le obligaba a hacerlo.

Ese deber de inadmisión de la iniciativa encuentra lógica justificación por las consecuencias que tendría la admisión a trámite para otros poderes públicos e instituciones y para los ciudadanos que pudieran optar por participar en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, al generar la apariencia de que lo estarían haciendo en un procedimiento que se desarrolla de conformidad con el ordenamiento jurídico y en el que estarían actuando en el marco de las facultades que les atribuye la Constitución y el estatuto de autonomía. Y por las consecuencias que tendría, también, para los propios órganos constitucionales que representan al pueblo español, las Cortes Generales y las cámaras legislativas que las forman (art. 66.1 CE), así como para el conjunto de los integrantes de ese pueblo titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE), que quedarían preteridos de un procedimiento normativo que decide sobre materias reservadas a la Constitución y a las modificaciones de esta por el procedimiento en ella regulado, incluido el referéndum para su ratificación.

En definitiva, la mesa del Parlamento de Cataluña debió inadmitir la iniciativa de la comisión promotora, pues el contenido de la proposición que presentó no puede tener cabida a través de una iniciativa legislativa autonómica cuya admisión a trámite pone en cuestión los límites expuestos, 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, donde solo se prevé esa participación directa para el conjunto del pueblo español a través del referéndum de ratificación.

La puesta en marcha del procedimiento previsto en la Ley de iniciativa legislativa popular que la admisión a trámite de esa proposición comporta, contraviene, en fin, lo dispuesto en los arts. 166, 168 y 23 CE, así como lo previsto, dentro del bloque de la constitucionalidad, en los arts. 29.3 y 62.1 EAC. Teniendo en cuenta el contenido de la proposición de ley admitida a trámite por la mesa del Parlamento de Cataluña, el particular procedimiento de iniciativa legislativa popular en el que se formula, y las consecuencias jurídicas irreversibles que despliega esa admisión respecto de las personas a las que legitima para el ejercicio de la iniciativa, de las instituciones y órganos públicos a los que obliga a ejercer sus competencias para dar viabilidad a la tramitación de la iniciativa, y de los órganos constitucionales a los que excluye del ejercicio de las propias atribuciones en un ámbito material como aquel del que es objeto la proposición de ley, era debido que la mesa del Parlamento de Cataluña hubiera inadmitido tal iniciativa para no contravenir el ordenamiento constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 2159-2024, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» y declarar ese acuerdo inconstitucional y nulo.

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

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel a la sentencia dictada en la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 2159-2024

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, con respeto a la opinión que sustenta la decisión, formulo voto discrepante por considerar que la sentencia debió inadmitir la impugnación del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por no constituir objeto idóneo del procedimiento constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, y, en ningún caso, estimarla. En lo que sigue sintetizaré las razones que expuse en el Pleno para fundar esta doble afirmación.

1. Dos cuestiones vinculadas al alcance de la jurisdicción constitucional en el control del debate parlamentario.

La sentencia identifica y se organiza en torno a dos problemas constitucionales: (i) uno de carácter procesal constitucional, la idoneidad del acuerdo de la mesa que inadmitió a trámite la iniciativa legislativa popular como objeto del procedimiento del art. 161.2 CE y del título V LOTC y, por tanto, la cuestión de su admisibilidad, a la que se responde afirmativamente; y (ii) otro, de fondo, la inconstitucionalidad del acuerdo de la mesa.

Ambas cuestiones atañen a un aspecto central, y no exento de polémica jurídica, de la actuación del Tribunal Constitucional: el control y la limitación del debate parlamentario. Tener presente esta implicación transversal resulta imprescindible para resolver sobre ambas cuestiones. La sentencia, en cambio, efectúa un análisis marcadamente formalista y desconectado del significado basal del Parlamento, de las funciones de las mesas de las cámaras y del papel del Tribunal Constitucional en el sistema democrático.

He manifestado en ocasiones anteriores, al formular votos a las SSTC 15/2022, 24/2022, 115/2022, 46/2023 y 57/2023, mi desacuerdo con la doctrina constitucional que limita las facultades de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias de las mesas de las asambleas legislativas, que fue introducida por las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, al decidir recursos de amparo sobre la actividad del Parlamento de Cataluña. Esta doctrina ha exacerbado las facultades de control de constitucionalidad por parte de las mesas, porque contempla no solo la posibilidad de que estas inadmitan iniciativas que de modo palmario contradigan la Constitución (ya las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016), sino también porque les impone el deber de hacerlo cuando la iniciativa incumple manifiestamente lo resuelto por el Tribunal, y ello como obligación refleja de un supuesto derecho de los parlamentarios –incardinado en el art. 23 CE– a esa inadmisión por afectar a sus funciones representativas. A los

argumentos de esos votos me remito. La afirmación de un deber de las cámaras de inadmitir iniciativas en aras de «preservar la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional, protegiendo su ámbito jurisdiccional» ha sido asimismo determinante de la declaración de nulidad de los acuerdos de las mesas que admiten iniciativas manifiestamente incumplidoras de lo resuelto por el Tribunal cuando han sido impugnados por la vía del incidente de ejecución (AATC 123/2017 y 124/2017, de 19 de septiembre; 9/2020 y 11/2020, de 28 de enero, o 16/2020, de 11 de febrero).

Esta jurisprudencia, en mi opinión, supone una indebida injerencia en la función parlamentaria y en la libertad de deliberación de asambleas y parlamentarios de difícil compatibilidad con el principio democrático. No obstante, no se había trasladado hasta ahora a la impugnación por la vía del título V LOTC del acuerdo de admisión de una iniciativa legislativa. La sentencia de la que discrepo supone, por ello, un avance cualitativo en el desafortunado control y limitación del debate parlamentario, que, por añadidura, parece desconocer el sentido del procedimiento de enjuiciamiento objetivo y abstracto de constitucionalidad que representa la impugnación de disposiciones o resoluciones autonómicas que prevé el art. 161.2 CE.

2. Admisión de la impugnación del acuerdo de la mesa por la vía del título V LOTC: inexistencia de una auténtica voluntad institucional de la comunidad autónoma.

La sentencia acierta al señalar el precedente del ATC 135/2004, de 20 de abril, para resolver la idoneidad del acuerdo impugnado como objeto de este procedimiento constitucional. Ese auto es la única ocasión en la que el Tribunal ha dirimido sobre la condición de resolución, a los efectos de los arts. 76 y 77 LOTC, del acuerdo de la mesa de una asamblea legislativa que admite a trámite una iniciativa legislativa. No puedo compartir, en cambio, las razones que sirven a la mayoría para separarse de la doctrina que sentaba aquella resolución que vino a negar que las decisiones de admisión de la mesa pudieran constituir objeto idóneo del procedimiento del título V LOTC, en tanto acto que forma parte del procedimiento legislativo (fundamento jurídico 4), «actos que se insertan en un procedimiento de gestación (incierto)» de la voluntad de la comunidad autónoma (fundamento jurídico 8). Nuestra sentencia no acepta dialogar en su fundamentación con la premisa en que el ATC 135/2004 apoya tal conclusión: «la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político [...]. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables» [fundamento jurídico 6 a)].

Frente a este planteamiento sistemático y material, que niega que el acto de la mesa sea manifestación de la voluntad de la comunidad autónoma, para admitir la impugnación nuestra sentencia se apoya en las peculiaridades de la tramitación de la iniciativa legislativa popular que, dice, dotan al acuerdo de la mesa de una eficacia *ad extra* en la que se ve involucrado el derecho de participación política, en contraste con los efectos exclusivamente *ad intra* de la iniciativa legislativa del gobierno que enjuició el ATC 135/2004. Se dice así en el fundamento jurídico 2 B) que, antes de desplegar efectos *ad intra* de la Cámara en el procedimiento parlamentario, «lo hace en un procedimiento previsto, sustancialmente, para el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, con la implicación de órganos e instituciones ajenos al parlamento, y dirigido a la cumplimentación del requisito de la legitimación para perfeccionar la proposición de ley fruto de esa iniciativa», «que se desarrolla extramuros de la asamblea legislativa». En tal medida, el «trámite de admisión de la iniciativa legislativa popular –que es, en realidad, una preadmisión– despliega una finalidad esencial respecto del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos, puesto que garantiza que el derecho se ejerza dentro del marco constitucional, estatutario y legal, en que es legítimo actuarlo».

Sin embargo, la exigencia de trámites ulteriores a la admisión por la mesa de la iniciativa legislativa popular –conforme a la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero–, singularmente la apertura de un plazo para que la comisión promotora proceda a la recogida y acreditación de las firmas (un mínimo de 50 000) en apoyo de la misma, con la colaboración de los ayuntamientos y el órgano responsable del censo electoral, impide que el acuerdo se pueda considerar como resolución que pone fin al procedimiento parlamentario y expresa la voluntad de la Cámara. Al contrario, que se califique la decisión de la mesa como «preadmisión», tal y como hace la sentencia, pone de relieve que se trata de un acto preparatorio de la iniciativa, en ese momento solo un proyecto de iniciativa legislativa que, en su caso y perfeccionada con la observancia de todos los requisitos legales, podrá poner en marcha un procedimiento legislativo, este sí de gestación incierta y muy alejado de un producto normativo expresivo de la voluntad autonómica, como afirmaba nuestro ATC 135/2004. En realidad, todo acto de trámite, también de una iniciativa legislativa del Gobierno o de un grupo parlamentario, tiene naturaleza jurídica y produce efectos. No es este el requisito problemático en orden a aceptar la idoneidad del procedimiento del título V LOTC para impugnar decisiones de las mesas de admisión a trámite de iniciativas legislativas; lo que establece la diferencia con la discusión que suscitaron los recursos de amparo contra las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña en el ejercicio de la función de control e impulso de la acción política y de gobierno, de claros efectos políticos y más inciertos efectos jurídicos (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre). Las dudas sobre la idoneidad procesal del acuerdo de admisión de la mesa aquí residen en la exigencia de que exprese la voluntad institucional de la comunidad autónoma. Porque desde un punto de vista lógico y racional no parece que un acto de trámite del procedimiento de formación de tal voluntad institucional, que permite cumplimentar a los promotores otros actos preparatorios de la iniciativa legislativa popular, sea equiparable a una decisión plenaria que culmina la tramitación parlamentaria. Un acto, en definitiva, que no desborda en sus efectos el procedimiento legislativo y, por ello, con exclusivos efectos *ad intra* del mismo, más allá del dato de implicar en la tramitación de la iniciativa popular a instituciones diversas al Parlamento para verificar y acreditar las firmas.

La referencia, que se hace en la argumentación de nuestra sentencia, a una suerte de defensa del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos por medio de la iniciativa legislativa popular no obsta a la conclusión sobre la inidoneidad del acuerdo de la mesa como objeto del proceso constitucional instado por el Gobierno. En primer lugar, por la aporía que supone justificar una medida impeditiva del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos mediante la iniciativa legislativa popular (art. 23.1 CE), bajo la excusa de la tutela del buen ejercicio del derecho. En segundo lugar, porque tal defensa parece reducirse a «evitar la apertura de un complejo procedimiento de recogida de firmas que estaría abocado a la inanidad si, después de haberse completado conforme a la ley, la iniciativa debiera ser inadmitida a trámite». Dejando a un lado que, una vez admitida la iniciativa, no hay ulterior trámite de admisión y solo el incumplimiento del requisito de legitimación puede impedir su tramitación parlamentaria, la finalidad práctica reseñada no identifica una afectación al derecho fundamental invocado. En tercer lugar, la pretendida incidencia en el derecho fundamental de los ciudadanos no desvirtuaría tampoco el carácter interno al procedimiento legislativo de la decisión de la mesa, del mismo modo que no lo hace la afectación que también produce en el art. 23 CE, en el ejercicio del derecho fundamental de los parlamentarios, la admisión de una iniciativa legislativa del Gobierno o de los grupos parlamentarios, que atañe y condiciona el ejercicio del derecho de representación política. Por otro lado, que los acuerdos de las mesas de las cámaras sobre calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa puedan impugnarse en amparo por la vía del art. 42 LOTC no los convierte en resoluciones objeto del proceso del título V, dada su «distinta sustantividad y caracterización» (ATC 135/2004, FJ 7). En último término, el único dato que diferencia el caso con el resuelto en el ATC 135/2004 es el desarrollo extraparlamentario del proceso

de recogida y acreditación de firmas, rasgo fáctico-procedimental que no alumbra un objeto procesal idóneo para la impugnación por la vía del título V LOTC.

3. Estimación de la impugnación: inexistencia de un deber de la mesa del Parlamento de Cataluña de inadmitir la proposición de ley.

La sentencia sostiene que el acuerdo controvertido vulnera el ordenamiento constitucional porque el contenido de la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» obligaba a la mesa a su inadmisión, motivo por el que estima la impugnación promovida por el Gobierno. Se ofrecen para ello dos justificaciones diversas. Ninguna me parece convincente, pero por razones distintas.

a) El argumento explícito y principal es que la proposición de ley, a la luz de su título, contenido literal, los fines y los principios que la informan, constituye una propuesta de reforma constitucional encubierta, dada su incompatibilidad con la condición de soberano del pueblo español (art. 1.2 CE) y la unidad de la Nación española (art. 2 CE); y, por tanto, versa sobre una materia excluida del ámbito de la iniciativa legislativa popular, tanto directa como indirectamente, conforme al art. 166 CE (en relación con el art. 87.1 y 2 CE). La propuesta normativa, se añade, hubiera debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución del art. 168.

Este argumento no es convincente porque no concurre la premisa en que se funda. No estamos ante un intento de reforma constitucional, ni directo ni indirecto, por más que el contenido de la proposición de ley sea incompatible con el texto constitucional.

Ciertamente la STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 2, advierte que las iniciativas legislativas populares permiten un control de la mesa más intenso por estar sujetas a límites materiales, de modo que la mesa «deberá necesariamente atender a ese contenido [de la proposición de ley], sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los jueces y tribunales», ya que se circunscribe a verificar si ese límite material se respeta. Pero no menos cierto es que este tribunal ha negado que los acuerdos de admisión a trámite de proposiciones de ley contrarias a la Constitución constituyan reformas constitucionales. En relación con la decisión de la mesa del Congreso de los Diputados de admitir a trámite como proposición de ley la reforma de estatuto de autonomía remitida por el Parlamento de Cataluña, el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7, señaló que «un proyecto de norma acaso inconstitucional no es como tal un proyecto inconstitucional» y que «la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a esta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos».

b) El otro argumento que sostiene la decisión de la que discrepo es que la mesa de la Cámara venía obligada a examinar el contenido de la proposición de ley no solo para valorar si se excedían los límites materiales de la iniciativa legislativa popular, sino también «otros límites que resultaban evidentes desde cualquier punto de vista, incluida, también, la doctrina de este Tribunal Constitucional definida a partir de disposiciones legales con un contenido sustancialmente equiparable a la de esa proposición de ley, como puede ser la que dimana de la STC 124/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley denominada de transitoriedad jurídica y fundacional de la República». Se razona a continuación que el deber de inadmisión «encuentra lógica justificación por las consecuencias que tendría la admisión a trámite para otros poderes públicos e instituciones y para los ciudadanos que pudieran optar por participar en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, al generar la apariencia de que lo estarían haciendo en un procedimiento que se desarrolla de conformidad con el ordenamiento jurídico y en el que estarían actuando en el marco de las facultades que les atribuye la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Y por las consecuencias que tendría, también, para los propios órganos constitucionales que representan al pueblo

español, las Cortes Generales y las cámaras legislativas que las forman (art. 66.1 CE), así como para el conjunto de los integrantes de ese pueblo titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE), que quedarían preteridos de un procedimiento normativo que decide sobre materias reservadas a la Constitución y a las modificaciones de esta por el procedimiento en ella regulado, incluido el referéndum para su ratificación».

En estas consideraciones finales de la sentencia parece apuntarse, sin mayor precisión, a la doctrina a la que me refería al comienzo de este voto, la relativa al deber de inadmisión de las mesas de aquellas iniciativas parlamentarias que contravengan lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Hasta ahora tal deber se había proyectado al ámbito del incidente de ejecución (AATC 123/2017 y 124/2017, de 19 de septiembre; 9/2020 y 11/2020, de 28 de enero, y 16/2020, de 11 de febrero) y del recurso de amparo (diversas resoluciones desde las SSTC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril, hasta la STC 57/2023, de 23 de mayo), en la que tal deber se vincula con la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios contrarios a la tramitación (art. 23.2 CE). Al margen de mi desacuerdo con esta doctrina, la sentencia no ofrece razones que puedan justificar ese nuevo deber que se impone a las mesas y que viene a agravar una cuestionable tutela del juez constitucional sobre el libre debate político en sede parlamentaria.

Por lo que se refiere a la apelación que la sentencia hace a las consecuencias que conlleva la admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular para los ciudadanos y poderes públicos e instituciones, incluidos los órganos constitucionales, en nada justifica el deber de inadmisión de la mesa del Parlamento de Cataluña. Así, no pasa de reiterarse la existencia de una inconstitucionalidad que se considera palmaria y evidente, algo que, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016), solo alcanzaría a permitir a la mesa su inadmisión, pero no el deber de hacerlo; sin que se oponga –no parece posible– la lesión de derecho fundamental alguno que pudiera determinar el mentado deber.

4. Conclusión: hacia el indebido deber de las mesas de efectuar un control material previo de constitucionalidad.

La sentencia viene a reforzar el progresivo control y la injerencia del Tribunal en el debate parlamentario, algo que ha propiciado una doctrina que establece para las mesas de las cámaras deberes de inadmitir a trámite iniciativas de todo tipo. Y lo hace, además, sometiendo a un control de constitucionalidad objetivo un proyecto normativo que no podía entenderse en modo alguno como expresión de la voluntad del Parlamento. A la luz de lo expuesto, la razón última del deber de inadmisión que impone nuestra sentencia reside en la apreciación de la radical oposición a la Constitución del contenido de la iniciativa legislativa. Lo que conlleva establecer como función de la mesa un deber de control de constitucionalidad previo a la calificación y admisión de la iniciativa, que desborda las potestades que le corresponden como órgano rector de la Cámara encargado de organizar el trabajo parlamentario, para atribuirle indebidamente funciones materialmente jurisdiccionales. Me temo que esta forma de proceder anticipa el control de constitucionalidad normativo que corresponde a esta jurisdicción a una fase precoz, frustra el natural desenvolvimiento de la deliberación parlamentaria, impide al Parlamento velar por el respeto a la Constitución e interfiere, en suma, en el funcionamiento del sistema democrático parlamentario.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro.–Ramón Sáez Valcárcel.–
Firmado y rubricado.