

INVIOLABILIDAD DEL PARLAMENTO, ADMISIÓN POR LA MESA DE UNA ILP Y CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARLAMENTUAREN BORTXAEZINTASUNA, MAHAIK LEGEGINTZAKO HERRI-EKIMEN BAT ONARTZEA ETA KONSTITUZIO AUZITEGIAREN KONTROLA

PARLIAMENTARY PRIVILEGE, ACCEPTANCE OF A POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE (ILP) BY THE PARLIAMENTARY BUREAU AND OVERSIGHT BY THE CONSTITUTIONAL COURT

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2025). La inviolabilidad del Parlamento, admisión por la Mesa de una ILP y control del Tribunal Constitucional. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 66-87
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.002>



RESUMEN

El comentario a la STC 143/2024 pone de manifiesto los problemas producidos por la falta de aplicación de una categoría jurídica: la inviolabilidad del Parlamento. La interpretación que hace la sentencia del término “resoluciones”, arts. 76 y 77 LOTC, olvida una cuestión previa, que es la inexistencia de jurisdicción sobre la actividad y funcionamiento ordinario de las cámaras. El reconocimiento de la competencia del Tribunal Constitucional sobre la actividad del Parlamento cuando se trata de la ejecución de sentencias no encuentra fundamento en el derecho positivo. Ninguna ley habilita esta competencia al TC. Es una providencia del propio TC la que abre esa posibilidad, providencia autorreferida por el propio TC en una sentencia. Ahora hay que añadir un nuevo procedimiento jurisdiccional para el control del Parlamento, que es el previsto en el título V de la LOTC. De esta manera surge un nuevo procedimiento de control del funcionamiento de las cámaras parlamentarias, contrario al principio de su inviolabilidad, que limita el alcance del principio democrático. Así lo expresa con claridad el voto particular del magistrado Ramón Sáez Valcárcel.

PALABRAS CLAVE

Inviolabilidad parlamentaria, Tribunal Constitucional, iniciativa legislativa popular, Mesa del Parlamento, control jurisdiccional, reforma constitucional, título V LOTC, separación de poderes.

LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 143/2024 Epaiari buruzko iruzkinak kategoria juridiko baten aplikazio ezak eragindako arazoak nabarmentzen ditu: Parlamentuaren bortxaezintasuna. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 76. eta 77. artikuluetako “ebazpenak” terminoari buruz epaiak egiten duen interpretazioak aurretiko gai bat ahazten

du, hau da, ganberen jardueraren eta funtzionamendu arruntaren gaineko eskumen eza. Epaiak betearazteko orduan Konstituzio Auzitegiari eskumena aitortzeak ez du zuzenbide positiboan oinarririk aurkitzen. Legerik ez dio eskumen hori ahalbidetzen Konstituzio Auzitegiari (aurrerantzean KA). KAren probidentzia bat da aukera hori zabaltzen duena, KA bere bere epai batean autoaipatu zuena. Orain Parlamentua kontrolatzeko jurisdikzio prozedura berri bat gehitu behar dugu, hau da, KALOren V. tituluan aurreikusitakoa. Titulu horretan, Parlamentuko ganberen funtzionamendua kontrolatzeko prozedura berri bat sortu da, hauen bortxaezintasunaren printzipioaren aurka, demokrazia printzipioaren irismena mugatzen duena. Argi eta garbi adierazten da hori Ramón Sáez Valcárcel epailearen boto partikularrean.

GAKO-HITZAK

Parlamentuen bortxaezintasuna, Konstituzio Auzitegia, legegintzako herri-ekimena, Parlamentuko Mahaia, jurisdikzio-kontrola, Konstituzio-erreforma, KALOren V. titulua, botere-banaketa.

ABSTRACT

The commentary on STC 143/2024 highlights the problems caused by the lack of implementation of a legal category: parliamentary privilege. The Ruling's interpretation of the term “resolutions” (articles 76 and 77 Constitutional Court Organic Act, LOTC) overlooks a preliminary question, which is the absence of jurisdiction on the ordinary activity and functioning of parliamentary chambers. The recognition of the jurisdiction of the Constitutional Court (CC) over parliamentary activity in the case of enforcing rulings has no grounds in statutory law. No legislation empowers the CC in this regard. It is an order of the Constitutional Court itself that provides that

possibility, an order self-referenced by the CC itself in a ruling, but which it is impossible to find on its official page. A new legal procedure now has to be added for parliamentary oversight, which is the one envisaged in title V of the LOTC. A new procedure to control the functioning of the parliamentary chambers has thus emerged, which is contrary to the principle of their parliamentary privilege and which limits the scope of the democratic principle. That is clearly expressed by the individual opinion of Judge Ramón Sáez Valcárcel.

KEYWORDS

Parliamentary inviolability, Constitutional Court, popular legislative initiative, Parliament Bureau, constitutionality control, constitutional reform, title V LOTC, separation of powers.

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO.
- II. CUESTIONES FUNDAMENTALES REFERIDAS EN LA SENTENCIA. 1. Sobre la admisión de la decisión de la Cámara de tramitar una ILP ¿acto de trámite impugnabile? 2. La ILP y su conceptualización como una reforma constitucional. 3. El deber de la Mesa del Parlamento de controlar el contenido de la ILP.
- III. UNA CATEGORÍA OLVIDADA EN LA SENTENCIA, LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES SEGUIDOS PARA CUESTIONARLA. 1. La inviolabilidad de las cámaras legislativas: una categoría incomprensiblemente olvidada. 2. La reforma de la LOTC que provoca el sometimiento de las cámaras a los tribunales en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. 3. La interpretación del Tribunal Constitucional que afirma su jurisdicción sobre la actividad parlamentaria: en concreto sobre la actividad de la Mesa del Parlamento. 4. Un nuevo paso en la minoración de la actividad parlamentaria: los arts. 76 y 77 LOTC, el art. 161.2 CE y la impugnación por el Gobierno del Estado de los acuerdos de las mesas de las cámaras.

BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

La sentencia objeto de este comentario es resultado de la impugnación que el Gobierno del Estado realizó, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, en virtud del cual se admitía a trámite la iniciativa legislativa popular “Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña”. La demanda hacía expresa invocación del art. 161.2 CE, así como del art. 77 LOTC, al efecto de suspender el acuerdo objeto de impugnación.

La sentencia tiene gran importancia, en concreto por el riguroso voto particular del magistrado Ramón Sáez que la acompaña y que evidencia las consecuencias democráticas derivadas del desconocimiento de la inviolabilidad de las cámaras parlamentarias¹.

En este análisis se considerará el contenido de la proposición de la ILP, que se reproduce a continuación, en el texto en castellano que recoge la propia sentencia, que ha sido aportado al proceso por la Abogacía del Estado.

“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.

1 [STC 143/2024](#) y VP de Ramón Sáez Valcárcel; tempranamente sobre el tema, véase Arias Díaz, Ignacio (2020: 1899-1908) y Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2003: 77 y ss).

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”.

La proposición de ley presenta un gran interés para su análisis, cosa que no procede hacer en este momento. Su reproducción se hace al efecto de dar a conocer el contenido sustantivo de la decisión formal que se impugna, es decir, la adoptada por la Mesa del Parlamento catalán, admitiendo a trámite la ILP reproducida.

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES REFERIDAS EN LA SENTENCIA

Son diversas las cuestiones² que se suscitan al comentar la STC 143/2024, entre ellas el carácter de acto de trámite de la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de una ILP, la caracterización o definición como reforma constitucional de iniciativas

2 Dan noticia de la sentencia: Laurenz Itoiz, Miguel Ángel (2025) y Ruiz Bursón, Francisco Javier (2025), *in totum*.

legislativas, sean proyectos o proposiciones de ley, y, como última cuestión, el papel de la Mesa de la Cámara en el control de las iniciativas parlamentarias, en especial, cuando se trata de una ILP y su contenido pueda contradecir los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional.

1. SOBRE LA ADMISIÓN DE LA DECISIÓN DE LA CÁMARA DE TRAMITAR UNA ILP ¿ACTO DE TRÁMITE IMPUGNABLE?

El TC debe enfrentarse, en primer lugar, en el análisis de la idoneidad del acuerdo adoptado por las cámaras para ser impugnado. La decisión de la Mesa del Parlamento resuelve sobre la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular, cuestión en la que se hace preciso recordar el ATC 135/2004, FJ 7, donde el TC se pronunció sobre un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, acuerdo que admitía a trámite la iniciativa de reforma estatutaria, conocida como *Plan Ibarretxe*, diciendo lo siguiente:

“El 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 éstos 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 sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo 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”.

La sentencia en su fundamento jurídico 2³ estima que también debe tenerse en cuenta para resolver este recurso el ATC 49/2018, al añadir:

“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

3 [STC 143/2024](#), FJ 2. Del mismo modo, el TC considera que otras resoluciones del TC no debían considerarse, en concreto las STC 42/2014, STC 259/2015 y la STC 16/1984.

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”.

Hay que subrayar que la actividad del presidente de la Cámara en este caso expresa, según dice el propio TC, una “voluntad cierta y acabada” que constituye un trámite dentro de un procedimiento más amplio, que finaliza con el nombramiento como presidente del Gobierno de la persona propuesta.

El TC refiere las consecuencias que tiene la admisión a trámite de una ILP ante la propia Cámara, así como frente a la ciudadanía, diciendo que los efectos que despliega la resolución de admisión de una iniciativa legislativa popular actúan por una parte *ad extra* de la Cámara. Con la admisión se inicia un procedimiento extramuros de la asamblea legislativa, en el que se ven afectados sujetos e instituciones ajenos al Parlamento, como serían la ciudadanía, que ejerce la iniciativa legislativa popular, o la propia comisión promotora, que ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa⁴. También se crean obligaciones para los órganos o entes administrativos que han de ejercer competencias respecto del procedimiento de recogida de firmas⁵.

Los efectos de la admisión a trámite de una ILP por la Mesa del Parlamento de Cataluña se manifiestan, por una parte, en que inicia un procedimiento legislativo que en sí mismo constituye el ejercicio de un derecho fundamental de la ciudadanía, el de participar en los asuntos públicos de manera directa. A su vez, implica a entes ajenos al Parlamento, implicados en actos dirigidos a la legitimación de fases de ese procedimiento y, finalmente, al propio Parlamento catalán, obligado a la tramitación parlamentaria de la proposición presentada⁶.

4 Art. 4.1 de la Ley 1/2006.

5 Art. 11 de la Ley 1/2006.

6 [STC 143/2024](#), FJ 2.B.

Después de analizar estos aspectos de la ILP, el TC modifica la caracterización jurídica de la aceptación por la Mesa del Parlamento de la tramitación de la ILP, afirmando su competencia para juzgar y la del Gobierno español para impugnar ese acto de la Mesa por considerar que no es un acto de trámite, siendo plenamente aplicables las previsiones del título V de la LOTC. Los argumentos utilizados para negar la condición de acto de trámite a la ILP presentada son de gran debilidad. Acudiendo a otros ámbitos del ordenamiento jurídico, se puede comprobar que actos administrativos de trámite pueden habilitar la intervención de otras administraciones, la apertura de fases de alegaciones y la intervención de la ciudadanía, sin perder ese carácter. Así sucede en las declaraciones de impacto ambiental. Son actos de trámite, adoptados por el órgano competente en materia ambiental, que vinculan al titular de la competencia sustantiva, vinculación que puede superarse por una intervención del Gobierno competente. Si en este caso se acepta la condición de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como acto de trámite, cuesta aceptar que la admisión por la Mesa de la Cámara de una propuesta de ILP no se pueda conceptualizar como acto de trámite porque habilita la intervención de varias administraciones y la recogida de firmas.

Tal como señala el voto particular:

“[...] 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”⁷.

La misma opinión parece seguir el TC cuando resuelve (STC 43/2025) sobre la posibilidad de control del Protocolo de 10 de septiembre de 2024, aprobado por la Dirección General de Protección de la Infancia y las Familias, al afirmar que a pesar de su denominación como protocolo: “Estamos, en definitiva, ante ‘resoluciones’ a los efectos del art. 76 LOTC, por ser el acuerdo y protocolo recurridos el producto final del respectivo procedimiento en que se integran y expresión cierta del obrar intencional de la comunidad autónoma, a través del órgano que los dicta, con vocación de trascendencia jurídica”⁸. El protocolo para el TC es “el producto final del respectivo

7 STC 143/2024, FJ 2.

8 STC 43/2025, FJ 2.

procedimiento”, es decir, no es un acto de trámite porque constituye el resultado “final”, lo que no sucede si se atiende a la resolución de admisión de la ILP.

Después de soslayar ese carácter de la decisión parlamentaria como acto de trámite, la objeción siguiente es su consideración como un acto de manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma. El TC contesta afirmativamente, considerando que la resolución de la Mesa del Parlamento de Cataluña aquí impugnada es similar a la adoptada y estimada como idónea para ser objeto del procedimiento previsto en el título V LOTC y sobre el que se pronunció el ATC 49/2018. En este caso, se proponía candidato a la Presidencia de la Generalitat, a la vez que se convocaba la sesión plenaria para el debate y votación de su investidura. De esta manera se expresaba la voluntad institucional de la comunidad autónoma, adoptada por el órgano competente, el presidente del Parlamento, añadiendo que estos actos no se insertaban en un procedimiento legislativo⁹. Consecuencia obligada de todo lo anterior, es reconocer que el acto de admisión de la ILP en cuestión puede dar lugar a un proceso ante el TC, donde además se suspenda la eficacia del citado acto en aplicación del art. 161.2 CE y del título V LOTC.

La argumentación del TC no se puede compartir. Es difícilmente asimilable, desde la perspectiva del carácter definitivo de sus efectos jurídicos, la propuesta de nombramiento del Presidente de una Comunidad Autónoma, con el acuerdo de admitir a trámite una iniciativa legislativa popular, esta última de resultado incierto sobre su futura aceptación por la Cámara. La admisión a trámite de una ILP no se puede entender como una voluntad acabada de la Cámara hasta que no finalice el procedimiento legislativo, que apruebe o rechace lo propuesto en esta.

2. LA ILP Y SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

La admisión a trámite de la ILP no solo permite, sino que obliga a la Mesa del Parlamento a considerar su contenido, ya que la ILP tiene una serie de materias prohibidas, que no pueden ser objeto de una tal iniciativa. Para el TC, la ILP presentada sería, en realidad, una reforma constitucional, que debería canalizarse por los procedimientos constitucionalmente establecidos, en concreto, por el previsto en el art. 168 CE.

El TC plantea, por tanto, que el contenido de la ILP recoge en realidad una reforma constitucional encubierta, estando la reforma constitucional excluida de las materias susceptibles de ser reguladas por una ILP. La Ley 1/2006 excluye del campo de las ILPs las materias sobre las que la comunidad autónoma no tenga competencias. Esta exclusión se puede constatar en diferentes momentos: en su admisión, en la tramitación –pudiendo ser modificada en fase parlamentaria–, o en su aprobación parlamentaria,

9 STC 143/2024, FJ 2.C.

si se rechaza. Posteriormente, puede impugnarse la ley resultante por haberse tramitado por un procedimiento no previsto constitucionalmente. Todos estos momentos pueden ser oportunos para realizar ese control.

La ILP difícilmente podrá considerarse una reforma constitucional encubierta porque la reforma constitucional, para ser tal, debe tramitarse por los trámites en ella previstos. Dicho de otra forma, si una ley regula una materia de forma contraria a la CE, no podrá decirse de esa ley que es una reforma constitucional encubierta, sino, en su caso, que es una ley contraria a la CE, y en consecuencia, será declarada inconstitucional.

La presentación de una ILP susceptible de ser declarada contraria a la CE plantea otro problema que consiste en estimar que su contenido puede variar en la tramitación parlamentaria, lo que haría que lo inicialmente contrario a la CE, fuese en su tramitación parlamentaria objeto de modificaciones que lo evitaran. La tramitación sanaría en este caso los vicios que la inicial ILP presentara. Pudiendo ser también que en la tramitación se produjeran modificaciones que dieran lugar a la inconstitucionalidad de la ley finalmente aprobada, sin respetar el contenido de la ILP presentada.

La inconstitucionalidad de una ley por ser una reforma constitucional encubierta constituye una afirmación de difícil comprensión. La reforma constitucional requiere jurídicamente el desarrollo de un procedimiento formal sin el cual no puede ser llevada a cabo. Una ley que declarara la República como forma de gobierno del Estado no sería inconstitucional por significar una reforma constitucional, sino por ser contraria a la Constitución, que requiere para el cambio de la forma de gobierno de una reforma constitucional expresa. Ciertamente la idea de reforma constitucional no es sencilla, no hay nada más que remitirse a categorías relacionadas con la interpretación constitucional o a otras categorías como la mutación constitucional. De hecho, la evolución política en las sociedades modernas requiere adecuaciones entre la realidad y las normas jurídicas, en especial, las constituciones, cuestión que ha preocupado siempre a la doctrina jurídica, incluidos los sistemas en los que la modificación constitucional se acepta y se lleva a cabo con facilidad.

La presentación de un proyecto o proposición de ley, incluida una ILP, cuyo contenido sea contrario a la CE o signifique una reforma constitucional lleva a la necesidad de analizar el significado de este término. En primer lugar, hay que tener en cuenta si es constitucionalmente posible recurrir la decisión de la Mesa de la Cámara sobre la aceptación de tramitar una proposición de ley contraria a la Constitución. La respuesta positiva va mucho más lejos que el eliminado recurso previo de inconstitucionalidad, cuya interposición era posible frente a leyes una vez aprobadas por las cámaras, pero antes de su entrada en vigor. Su reconocida utilización como una forma de filibusterismo parlamentario llevó a su eliminación. Ahora se evita el inicio del procedimiento legislativo mismo, sin dar oportunidad a las cámaras a que se pronuncien sobre esta cuestión.

Avanzando en el argumento, la situación se agrava al considerar si toda ley inconstitucional es una ley que intenta reformar la Constitución. En cierto sentido, la respuesta es positiva. Si una ley es inconstitucional, la reforma de la Constitución en el punto que produce esa inconstitucionalidad, haría la ley conforme con la Constitución. Otra cuestión diferente sería plantearse si toda reforma constitucional es posible o si puede entenderse la existencia de cláusulas de eternidad de las constituciones, cláusulas que impedirían esas reformas. Este debate no procede iniciarlo en este momento, aunque es fácil percibir su complejidad.

La respuesta a la pregunta consistente en determinar si toda ley inconstitucional es una ley de reforma constitucional es negativa necesariamente. La reforma constitucional solamente se puede producir por los procedimientos en la propia Constitución previstos. Si no se respetan esos procedimientos no se podrá producir una reforma constitucional. La categoría de reforma constitucional es una categoría formal, que requiere una decisión parlamentaria y el cumplimiento de unos requisitos formales, sin los cuales la reforma no existirá como tal. El principio de racionalidad de las normas exige la utilización en el encabezamiento de la norma del nombre que le corresponde. Un decreto, un decreto-ley o una ley orgánica no podrán ser tales si no se denominan de esa manera. Lo mismo sucede al tratar de la reforma constitucional.

3. EL DEBER DE LA MESA DEL PARLAMENTO DE CONTROLAR EL CONTENIDO DE LA ILP

La decisión de la Mesa del Parlamento de admitir la ILP podría infringir “normativamente la Constitución” porque sus efectos van más allá de los que se derivan de la admisión *stricto sensu* considerada. Para el TC, la Mesa del Parlamento debe dilucidar si por esa razón la ILP puede afectar de forma directa e inmediata a la CE. Dicho con sus palabras: “[...] 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”¹⁰.

El análisis de la ILP conduce, sin atisbo de duda, al TC a afirmar que la propuesta de ILP habría de canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en el art. 168 CE. La razón no es otra que el reconocimiento a Cataluña de su condición de sujeto jurídico, con condición de soberano, que el TC ha tenido ocasión de considerar previamente (STC 259/2015), así cuando dijo que conforme al art. 1.2 CE:

10 STC 143/2024, FJ 3.A.

“[...] sólo 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”¹¹.

A partir de este argumento, el TC afirma que este tipo de propuestas no caben en la CE, a pesar de afirmarse de contrario que la CE permite todas las concepciones ideológicas o planteamientos políticos. La justificación estaría en que para ese tipo de propuestas “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”¹². La cuestión se sitúa en este momento en dilucidar si ya se ha producido la “incorporación a disposiciones normativas”, porque si esa incorporación no se ha dado, el argumento decae totalmente. La incorporación de un contenido determinado a una “disposición normativa” se produce cuando la disposición se aprueba por el órgano competente y con el carácter de tal norma, con la subsiguiente publicación requerida en el Boletín Oficial correspondiente. La admisión no significa la aprobación de tal norma, por lo que la incorporación al ordenamiento jurídico a que se refiere el TC no deja de ser una afirmación retórica.

Avanzando en la argumentación, el TC realiza varias consideraciones, empezando por afirmar que la admisión de la ILP obvia “las relevantes y trascendentes consecuencias jurídicas que se derivan del acuerdo” de admisión a trámite, sin precisar esas consecuencias, que, tal como se ha dicho, hasta su aprobación no existirían. Entre esas consecuencias jurídicas parece estar la de “truncar” un principio constitucional, que obligaría a la Mesa del Parlamento a inadmitir la propuesta de ILP. Dicho con sus palabras:

“[...] 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 Cataluña, al margen del procedimiento constitucional, adopte una disposición normativa que trunca, por atentar frontalmente contra él, uno de los

11 STC 259/2015, FJ 4 a).

12 STC 143/2024, FJ, 3B, *in fine*.

principios constitucionales esenciales e identificadores del régimen constitucional español, como es el de unidad, proclamado en el art. 2 CE¹³.

La relación entre una ILP, la libertad ideológica y la reforma de la CE constituye un tema de primer orden para la reflexión jurídica. Sobre todo, por la importancia del momento en que se quiere aplicar la diferencia entre esas categorías y las consecuencias derivadas de esta. En otros términos, está claro que la reforma constitucional está excluida de la ILP, lo que obliga a definir qué se entiende por reforma constitucional. Esta definición de la reforma constitucional debe ser contenida, no pudiendo ampliarse hasta desnaturalizar la categoría con el único objetivo de reducir el campo de intervención de las ILPs.

III. UNA CATEGORÍA OLVIDADA EN LA SENTENCIA, LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES SEGUIDOS PARA CUESTIONARLA

1. LA INVOLABILIDAD DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS: UNA CATEGORÍA INCOMPENSIBLEMENTE OLVIDADA

La inviolabilidad del Parlamento constituye una categoría jurídica que está recogida en textos jurídicos de diversa naturaleza jurídica, siendo su existencia independiente de ese reconocimiento del derecho positivo. La inviolabilidad del Parlamento es una característica propia e inexcusable de todos los parlamentos. Sin su existencia no podría predicarse la propia existencia de la democracia. La razón es obvia: un Parlamento sin inviolabilidad significaría la inexistencia de separación de poderes.

La inviolabilidad del Parlamento constituye la razón de ser de la inviolabilidad de sus miembros, tal como el propio TC ha recogido en su jurisprudencia. Así al establecer que su fundamento es: “garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria”¹⁴, protegiendo los “actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas”¹⁵ de las cámaras parlamentarias.

Para el TC la atribución de la inviolabilidad a los miembros del Parlamento se realiza por “un interés general, [...], el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano al que pertenecen”¹⁶. Esta inicial claridad del

13 STC 143/2024, FJ 3.C.

14 STC 51/1985, FJ 6, referido en STC 184/2021, FJ 11.4.a).

15 STC 51/1986, FJ 6; STC 243/1988, FJ 3B y STC 206/1992, FJ 5, referidos en STC 184/2021, FJ 11.4.b).

16 STC 22/1997, FJ 5, referida en STC 184/2021, FJ 11.4.c).

TC en su concepción de la inviolabilidad aparece perturbada posteriormente, siendo necesario volver a definir su significado¹⁷. Hoy en día, se hace comprensible con mayor facilidad al predicarse la inviolabilidad también de la Jefatura del Estado, lo que ha tenido consecuencias conocidas por la opinión pública, relativas a las responsabilidades penales del anterior Jefe del Estado.

La inviolabilidad del Parlamento tiene un significado más profundo e importante en una democracia, que no se consumiría haciendo referencia a aspectos concretos de la misma, sino a su significado general. Tal como se ha señalado en otro momento, con la inviolabilidad del Parlamento se estaría haciendo “referencia a una garantía de las garantías, a una supremacía o preeminencia del órgano parlamentario sobre los demás, que están sometidos precisamente al principio de legalidad, es decir, que les vinculan las leyes que esos órganos parlamentarios aprueban. La inviolabilidad parlamentaria significa que no existe jurisdicción que pueda condicionar su funcionamiento como cámara legislativa, tal como la historia de la jurisdicción constitucional comparada pone de manifiesto”¹⁸. La inexistencia de jurisdicción sobre la actividad del Parlamento se pone en cuestión el año 2015 con la reforma de la LOTC.

El fundamento teórico y legal de su jurisdicción lo sitúa el TC en las potestades que le corresponden en la ejecución de sus sentencias, al considerar esa potestad/competencia para la ejecución de sus sentencias y resoluciones como imprescindible para predicar el carácter de jurisdicción de la jurisdicción constitucional. A esta cuestión se dedicará el apartado siguiente.

2. LA REFORMA DE LA LOTC QUE PROVOCA EL SOMETIMIENTO DE LAS CÁMARAS A LOS TRIBUNALES EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

La reforma realizada por la LO 15/2015 establece: “En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto”¹⁹.

El preámbulo de la LO 15/2015 explica las razones justificativas de su aprobación, que responden al propio título de la norma. La Ley Orgánica 15/2015 tiene en su denominación su carácter finalista, en cuyo título ya se señala que es una ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 para la ejecución de las resoluciones del Tribunal

17 Manzella, Andrea (1981:488); González del Campo, Luis (2022: 64-107); sobre el Jefe del Estado, Fernández Iriondo, Jon (2022:36-63).

18 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022:188).

19 Art. 92.4 LOTC.

Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Si se pretende modificar las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional no sería preciso añadir que tienen como objetivo ser “garantía del Estado de Derecho”. El Estado de Derecho, como categoría jurídica, requiere un trazo fino y muy matizado en su consideración, cuando su tratamiento afecta directamente a las relaciones entre los poderes del Estado. Esta condición no la cumplen, sin embargo, ni el título de la Ley de reforma ni su preámbulo. La doctrina ha criticado por razones diversas la reforma, afirmando que no era necesaria²⁰, junto a críticas por su forma de tramitación, también señalada por el propio Informe de la Comisión de Venecia²¹, o por considerarla una reforma imposible en tanto en cuanto pretenda ejecutar sus sentencias frente a “complejos de poder del más alto rango”²².

El autor estaría pensando en las Cortes Generales o en el Tribunal Supremo, o en la Jefatura del Estado, no en los parlamentos autonómicos, a la vista de las situaciones que se han planteado. Tal como se señaló, la LO 15/2015 no se habría aprobado de no haberse producido la situación catalana²³, al igual que la reforma del año 2007 no se hubiera producido de no haber sido por el enfrentamiento entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo como consecuencia de la ejecución de sentencias del primero por el segundo, o por el planteamiento ante el Tribunal Supremo de una demanda por responsabilidad patrimonial contra los magistrados del Tribunal Constitucional²⁴.

La referencia a las “instituciones, autoridades” quiere convertirse en una referencia a las mesas de las cámaras, cuya función en la dirección de la actividad parlamentaria se quiere entender sometida a la jurisdicción del TC. Para llegar a esta consecuencia, el TC ya había desarrollado una argumentación carente de toda base de derecho positivo, fundando su interpretación en una providencia, tal como a continuación se va a referir.

En ejecución de sentencia, las mesas de las cámaras legislativas pueden ser compelidas a adoptar determinadas resoluciones, aunque la LO 15/2015 no es todo lo clara que fuera deseable en esta cuestión, al contrario. De haber hecho referencia expresamente a las mesas de las cámaras, podría haber encontrado dificultades en su aprobación y desde luego una importante contestación política. En consecuencia, lo que no dice el texto legal lo va a decir la interpretación del TC, arguyendo su jurisdicción

20 Almeida Cerrera, Marcos (2017). “La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones...”, cit., p. 66; es de interés el trabajo de Biglino Campos (2018: 105 y ss).

21 La Comisión de Venecia del Consejo de Europa emitió un informe sobre esta ley, véase Biglino Campos, Paloma (2018), cit. *in totum*.

22 Gómez Montoro, Ángel José (2018: 70); véase también Caamaño, Francisco y Torres Muro, Ignacio (2009: 1321-1334).

23 Fernández Farreres, Germán (2018: 127).

24 *Op. cit.*

sobre las mesas de las cámaras. La argumentación la va a fundamentar en una providencia, que el propio TC refiere en la sentencia.

3. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE AFIRMA SU JURISDICCIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA: EN CONCRETO SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA MESA DEL PARLAMENTO

Tal como ha sido analizado en otro lugar, la argumentación del Tribunal Constitucional va a ser un tanto equívoca, ya que después de afirmar la existencia de un deber de inadmisión por las mesas de los parlamentos de las propuestas o proposiciones palmaria y evidentemente contrarias al Derecho o a la Constitución, añade en una sentencia posterior lo siguiente:

“De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmaria y manifestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”²⁵.

En contra de lo dicho en las SSTC 107/2018, 108/2018 y 109/2018, el TC cambia su doctrina refiriéndose a “algunas resoluciones paralelas”, que, en principio, se desconocen²⁶. Esas “resoluciones paralelas” del Tribunal Constitucional serían una providencia del mismo Tribunal, providencia de 11 de noviembre de 2015, donde se dice:

“[...] admitir a trámite la impugnación; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produce la suspensión de la resolución impugnada y notificar personalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, la presente resolución a la Presidenta del

25 STC 47/2018, FJ 5.

26 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019), cit. apartados 115 y ss.

Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara y al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno en funciones de la Generalitat de Cataluña, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir”²⁷.

El Tribunal Constitucional realiza más tarde un salto argumentativo que debe calificarse de sorprendente. Es muy difícil entender cómo puede llegarse a una conclusión jurídica como la asumida por el Tribunal con las categorías con las que lo hace. La primera afirmación recoge la posibilidad de que la Mesa del Parlamento no acepte un asunto en el orden del día. Esta posibilidad se convierte en obligación, ya que según sus palabras “en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se impone a las mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”²⁸.

No se acompaña, sin embargo, referencia alguna a esas “resoluciones paralelas”, es decir, a cuáles se refiere, por lo que tampoco se conocen los “determinados supuestos”, en los que las cámaras tienen “obligación de inadmitir”. La razón para la existencia de esa obligación de inadmitir se produciría en el caso de iniciativas “vinculadas con aquellas otras sobre [las] que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”. La voluntad del Tribunal está claramente expresada. Si se trata de vincular una iniciativa a un pronunciamiento previo del TC, prohibiéndola, en ese caso la Mesa del Parlamento estaría obligada. El Tribunal realiza esta argumentación en el aire. Por una parte, porque, a pesar de lo que afirma, no hay precedentes. En segundo lugar, porque el Tribunal no podría crear una obligación de procedimiento que vinculara a las mesas de los parlamentos. El funcionamiento de las mesas se regula por sus propias normas y el Tribunal podrá intervenir como legislador negativo, en el caso de un recurso de inconstitucionalidad, o para enmendar la lesión producida en el derecho fundamental de representación política, el *ius in officium*, pero no puede imponer una obligación de comportamiento a las mesas. Menos aún puede inventar esa posibilidad, afirmando que es una “obligación” sin decir por qué. La referencia final a que la obligación surge cuando ya se hayan producido pronunciamientos del TC deja la cuestión sin resolver, ya que no se determina a qué pronunciamientos hace referencia. Lógicamente, y el Tribunal es consciente de ello,

27 Texto literal de la Providencia de 11 de noviembre de 2015, tomado STC 47/2018, FJ 5; véase también BOE, 271, de 12 de noviembre de 2015.

28 STC 47/2018, FJ 5.

debe establecerse una vinculación más clara y directa de esa “obligación” de las cámaras.

Es la providencia referida la única referencia documentada, dictada con ocasión de la impugnación de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, sobre el inicio del proceso político en Cataluña, impugnada por el Gobierno y que dio lugar a la STC 259/2015. El TC estima: “De la referida providencia del Tribunal se deriva la obligación de las mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional”²⁹.

El argumento es apodíctico, existe la obligación por tener una relación con una resolución del TC, sin avanzar más en las razones y sin añadir ningún fundamento de derecho positivo. No se explicita el precepto de la LOTC en que se basa la decisión del TC, y tampoco se realiza consideración alguna sobre la inviolabilidad del Parlamento. Esta carencia es más llamativa si se tiene en cuenta que la inactividad de la Mesa puede tener consecuencias penales, tal como anuncia el propio TC, lo que conduce al “deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación”³⁰.

Esta supeditación de la Mesa del Parlamento a los tribunales se afirma en los casos de ejecución de sentencias del propio TC y también en supuestos de recurso de amparo. Ahora habría que añadir el nuevo supuesto admitido en la sentencia del TC que se comenta, porque en ella se reconoce la posibilidad de controlar la actividad del Parlamento, de los temas sobre los que puede discutir, mediante el control de las decisiones de la Mesa, todo ello acudiendo al procedimiento previsto en el título V de la LOTC, donde la intervención corresponde al Gobierno del Estado.

4. UN NUEVO PASO EN LA MINORACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA: LOS ARTS. 76 Y 77 LOTC, EL ART. 161.2 CE Y LA IMPUGNACIÓN POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE LOS ACUERDOS DE LAS MESAS DE LAS CÁMARAS

El deber de inadmisión de iniciativas por las cámaras incumplidoras de lo resuelto por el TC, que puede ser controlado por el TC y dar lugar a responsabilidad penal de las cámaras, en especial, de la Mesa de las cámaras, encuentra una nueva expresión en esta sentencia, permitiendo que ese condicionamiento de las cámaras se produzca por la intervención del Gobierno, utilizando el título V de la LOTC, arts. 76 y 77. Así se comparte plenamente lo afirmado de forma impecable por el voto particular que

29 STC 47/2018, FJ 5, *in fine*.

30 STC 47/2018, FJ 5, *in fine*. Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019), cit. apartados 117 y 118.

acompaña a la STC 143/2024, que dice, después de referirse a los autos dictados en incidentes de ejecución³¹, lo siguiente:

“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”³².

Los detalles no pueden impedir ver el fondo del problema. El carácter de las resoluciones de la Mesa de la Cámara, su condición de acto de trámite o definitivo, no puede ocultar el problema más profundo que consiste en la existencia de jurisdicción sobre la actividad de las mesas de las cámaras cuando actúan sus competencias para el funcionamiento de la Institución. Si se controla la Mesa se controla el funcionamiento del Pleno, de forma tanto directa como indirecta. Directa, si la Mesa trata de cumplir un mandato del Pleno de la cámara. Indirecta, porque controlando el orden del día se controla también el objeto del debate en el Pleno. Ya no se trata del debate histórico sobre el significado del control de constitucionalidad de las leyes y el papel del TC como legislador negativo. Más allá de la evolución de la jurisprudencia constitucional y de las diversas expresiones de sus sentencias, de los diferentes efectos que se les reconocen, nada es tan grave como la situación producida en el sistema constitucional español en la actualidad. No se está a la decisión que adopte la Cámara y después a la forma en que puede ejercerse el control de constitucionalidad. Se trata de un previo, impidiendo a la Cámara que simplemente debata sobre una cuestión.

En este sentido la sentencia plantea su “difícil compatibilidad con el sistema democrático”³³, manifestada en su olvido de la existencia y significado democrático del principio de inviolabilidad de las cámaras, que significa, como ya se ha recordado, la referencia a “una garantía de las garantías, a una supremacía o preeminencia del órgano parlamentario sobre los demás, que están sometidos precisamente al principio de

31 ATC 123/2017; ATC 124/2017; ATC 9/2020; ATC 11/2020 o ATC 16/2020.

32 STC 143/2024, VP de Sáez Valcárcel, apdo. 1.

33 STC 143/2024, VP de Sáez Valcárcel, apdo. 1.

legalidad, es decir, que les vinculan las leyes que esos órganos parlamentarios aprueban. La inviolabilidad parlamentaria significa que no existe jurisdicción que pueda condicionar su funcionamiento como cámara legislativa, tal como la historia de la jurisdicción constitucional comparada pone de manifiesto³⁴. ♦

34 Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022: 188).

BIBLIOGRAFÍA

Almeida Cerredá, Marcos (2017). La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Una aproximación a las novedades introducidas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre. *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 70, 66 -75.

Arias Díaz, Ignacio (2000). Crónica de una perplejidad: la suspensión por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias de un pleno del Parlamento asturiano. En *Repertorio del Tribunal constitucional*, Vol. II, mayo-agosto (pp. 1899-1908). Pamplona: Aranzadi.

Biglino Campos, Paloma (2018). Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 105-122). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Caamaño, Francisco y Torres Muro, Ignacio (2009). Comentario al artículo 66. En María Emilia Casas Baamonte y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1321-1334). Madrid: Wolters Kluwer.

Fernández Farreres, Germán (2018). Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 123-153). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernández Iriondo, Jon (2022). La inviolabilidad regia y sus límites en el ordenamiento jurídico español. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, 36-63. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.002>

Gómez Montoro, Angel José (2018). Los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional. En *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional: XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* (pp. 65-103). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

González del Campo, Luis (2022). La inviolabilidad de las Cámaras parlamentarias en el ordenamiento jurídico español: significado y alcance. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, 64-107. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.007>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2003). *Derecho de manifestación, representación política y juez penal (en torno a algunos autos del juez Garzón)*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2019). Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la LO 15/2015, de reforma de la LOTC. En *Crisis institucional y democracia (a propósito de Cataluña)* (pp. 29-73). Valencia: Tirant lo Blanch.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2022). El Tribunal Constitucional y las Cámaras Legislativas: una reflexión al hilo de la STC de 28 de octubre de 2021. *Revista Vasca de Administración Pública*, 124, 157-195. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.124.2022.04>

Laurenz Itoiz, Miguel Ángel (2025). La facultad del control material de la iniciativa legislativa popular por las Mesas de las Cámaras en el trámite de admisión. Un comentario a la STC 143/2024, de 20 de noviembre. *Asamblea: revista parlamentaria*

de la Asamblea de Madrid, 48, 231-240.
<https://doi.org/10.59991/rvam/2025/n.48/1027>

Manzella, Andrea (1981). Las Cortes en el sistema constitucional español. En Alberto Predieri y Eduardo Garía de Enterría (Dirs.). *La Constitución española de 1978* (pp. 477-524). Madrid: Civitas.

Ruiz Bursón, Francisco Javier (2025). 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». Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2024, de 20 de noviembre de 2024. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024 (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024). *Revista de las Cortes Generales*, 119, 331-347. <https://doi.org/10.33426/rcg/2025/119/1868>

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA (NO CITADA EN EL TEXTO)

Albertí Rovira, Enoch (2019). La aplicación del art. 155 CE a Cataluña: un instrumento inadecuado e ineficaz para la resolución del conflicto constitucional de Cataluña. En Iñaki Lasagabaster Herrarte (Coord.). *Crisis institucional y democracia (A propósito de Cataluña)* (pp. 101-120). Valencia: Tirant lo Blanch.

Fernández Farreres, Germán (1985). La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 13, 125-146.

Fernández Farreres, Germán (2001a). Comentario al artículo 76 LOTC. En Juan Luis Requejo Pagés (Coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp.1219-1233). Madrid: Tribunal Constitucional.

Fernández Farreres, Germán (2001b). Comentario al artículo 77 LOTC. En Juan Luis Requejo Pagés (Coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 1234-1244). Madrid: Tribunal Constitucional.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2014). La inviolabilidad del Parlamento vasco y el poder

judicial. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 1857-1879. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.080>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2017). *Derecho Público en Euskal Herria*. Bilbao: LETE/IVAP.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2021). *Democracia, derecho a decidir, desobediencia civil. Sobre las causas de justificación en la STS 459/2019021*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern. <https://hdl.handle.net/20.500.14623/413>

Lasagabaster Herrarte, Iñaki (2023). Las medidas cautelares frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación: afectación al *ius in officium* de los diputados. *Revista Vasca de Administración Pública*, 126, 245-287. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.126.2023.07>

Santaolalla López, Fernando (2009). Comentario al artículo 71. En María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (Dirs.). *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1394-1407). Madrid: Wolters Kluwer.